

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE DIREITO – DIR
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CPGD
PROGRAMA DE MESTRADO

Flavio Augusto Trevisan Scorza

**O controle aduaneiro e a facilitação do comércio: efeitos das negociações multilaterais
sobre a legislação brasileira**

Florianópolis

Julho de 2007

Flavio Augusto Trevisan Scorza

O controle aduaneiro e a facilitação do comércio: efeitos das negociações multilaterais sobre a legislação brasileira

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Welber Oliveira Barral

Florianópolis

Julho de 2007

Autor: Flavio Augusto Trevisan Scorza

Título: O controle aduaneiro e a facilitação do comércio: efeitos das negociações multilaterais sobre a legislação brasileira

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais, e aprovada com louvor (nota 9,6) em sua versão final na forma prevista no Regimento do CPGD/UFSC.

Florianópolis (SC), 13 de julho de 2007.

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer
Coordenador do Curso de Pós-graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Catarina

Autor: Flavio Augusto Trevisan Scorza

Título: O controle aduaneiro e a facilitação do comércio: efeitos das negociações multilaterais sobre a legislação brasileira

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais, e aprovada com louvor (nota 9,6) pela banca examinadora composta pelos professores abaixo assinados.

Florianópolis (SC), 13 de julho de 2007.

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Fernando Seabra
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de manifestar minha profunda gratidão ao Prof. Dr. Welber Barral por sua impecável orientação na elaboração desta dissertação, bem como por sua inestimável contribuição para a minha formação acadêmica. Foi um imenso privilégio tê-lo como mestre e orientador.

Agradeço ao Curso de Pós-graduação em Direito da UFSC, aos seus dedicados docentes e aos seus sempre prestativos servidores e estagiários. Obrigado por manterem um centro de excelência de pesquisa e ensino, do qual o presente trabalho é fruto.

Sou grato à Prof. Dra. Sandra Negro, à Griselda Lorente e ao *Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico*, da *Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires*, por terem me recebido em sua instituição e me oferecido todas as condições para que eu lá desenvolvesse minha pesquisa. Estendo o agradecimento à Carolina Munhoz e ao Instituto de Relações Internacionais pela coordenação do programa que permitiu minha ida a Buenos Aires.

Minha gratidão ao Prof. Dr. Fernando Seabra, ao Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira e ao Dr. Henrique C. Barreira pelas sugestões oferecidas para a elaboração deste trabalho. Agradeço aos despachantes aduaneiros Paulo César e Eduarda Mello por terem me propiciado uma visão de sua profissão. Também agradeço aos auditores-fiscais da Secretaria da Receita Federal Marcos Morello e Eunice e aos demais funcionários da Delegacia da Receita Federal em Itajaí e da alfândega do Aeroporto Internacional Hercílio Luz por responderem atenciosamente a todos os meus questionamentos. A contribuição desses profissionais foi fundamental para formar a minha compreensão dos procedimentos de controle aduaneiro.

Gostaria de expressar a minha maior gratidão aos meus pais, Augusto C. Scorza e Maroisa Trevisan Ribeiro, por sempre terem acreditado e investido em mim, propiciando todas as condições e incentivos para que eu concluísse este trabalho. Estendo este agradecimento ao Adriano C. Ribeiro e à Lúcia Scorza, por terem contribuído para esse ambiente favorável. Por fim, agradeço à minha querida Susan por seu amor e compreensão, que tornaram muito mais ameno o trabalho de elaboração desta dissertação.

RESUMO

A facilitação do comércio, tema hoje em negociação na OMC, tem como objetivo a implementação de reformas estruturais e institucionais destinadas a diminuir os custos das transações comerciais internacionais. Dentre as áreas compreendidas pela facilitação do comércio está a regulamentação dos controles sobre operações de importação e exportação. As aduanas são os principais órgãos governamentais que intervêm no comércio exterior, tendo como principal atribuição garantir a aplicação das normas aduaneiras e das políticas econômicas dos governos. A eficiência das atividades das aduanas, determinada pelas regras que as regem, é crucial para a composição dos custos das transações e, portanto, para as atividades de comércio exterior dos países. O presente trabalho tem como objetivo avaliar os efeitos do futuro acordo sobre facilitação do comércio, que está sendo negociado na OMC, sobre a regulamentação aduaneira do Brasil. Para isso, buscou-se, com base na Nova Economia Institucional, em especial na obra de Douglass North, definir a facilitação do comércio e justificar a adoção de suas medidas para as aduanas. A partir daí analisou-se, de forma comparativa, a legislação brasileira que trata do controle aduaneiro frente às propostas em negociação na OMC. Verificou-se que, apesar das evoluções que vêm ocorrendo nas normas aduaneiras do país, estas ainda apresentam divergências em relação ao modelo em negociação na OMC, devendo-se adotar medidas para a sua adequação.

Palavras chaves:

Facilitação do comércio

Instituições

Regulamentação aduaneira

Negociações multilaterais

Organização Mundial do Comércio

ABSTRACT

Trade facilitation, one of the topics in negotiation today at the WTO, aims at the implementation of institutional and structural reforms whose objectives are to reduce the international trade transaction costs. The rules that regulate the controls exercised by government authorities over importation and exportation operations are among the main subjects of trade facilitation. Customs are the most important government agency that interferes with trading across borders, being their main attribution to guarantee the application of national customs regulations and government economic policies. The efficiency of customs activities, which are determined by the quality of its rules, is decisive in the composition of international trade transaction costs and, thus, to foreign trade. This dissertation analyses the effects that a future WTO agreement on trade facilitation would have on Brazilian customs legislation. To fulfill its objective, this research uses the theoretical background of the New Institutional Economics, especially that provided by Douglass North, in order to define trade facilitation and justify the use of its measures in customs control. After that, the work comparatively analyses the Brazilian customs rules in face of the measures proposed by the Members at the WTO negotiations on trade facilitation. Based on the results of these studies, the conclusion indicates that, even considering the evolutions being introduced on Brazilian customs rules, there are still many discrepancies between these rules and the trade facilitations measures in discussion at the WTO. Therefore, in order to implement an agreement based on the model proposed in the negotiations, Brazil must bring some of its customs rules in conformity to practices considered more trade friendly.

Keywords:

Trade facilitation

Institutions

Customs regulation

Multilateral negotiations

World Trade Organization

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP - Agência Nacional de Petróleo
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEC - Asia Pacific Economic Cooperation
ASYCUDA - Automated System for Customs Data
CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC - Conselho do Mercado Comum
DDE - Declaração para o Despacho Aduaneiro de Exportação
DECEX - Departamento de Operações de Comércio Exterior
DI - Declaração de Importação
DRE-E - Declaração de Remessas Expressas de Importação
DRE-I - Declaração de Remessas Expressas de Importação
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC - Grupo Mercado Comum
GTAP - Global Trade Analysis Project
Incoterms - regras internacionais para a interpretação de termos comerciais
MANTRA - Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul - Mercado Comum do Sul
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NIC - Número Identificador da Carga
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIC - Organização Internacional do Comércio
OMA - Organização Mundial de Aduanas
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
PIB - produto interno bruto

RC - Registro de Crédito

RE - Registro de Exportação

RES - Registro de Exportações Simplificado

RV - Registro de Venda

SECEX - Secretaria de Comércio Exterior

SISCARGA - SISCOMEX Carga

SISCOMEX - Sistema Integrado de Comércio Exterior

SRF - Secretaria da Receita Federal

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe

UNLK - United Nations Layout Key for Trade Documents

SUMÁRIO

Resumo	VI
Abstract	VII
Lista de abreviaturas e siglas.....	VIII
Introdução	1
1. A facilitação do comércio e o controle aduaneiro	10
1.1 . As instituições e os custos das transações comerciais internacionais	18
1.2 . As aduanas e os custos das transações comerciais internacionais.....	30
1.3 . Facilitação do comércio e reformas nos sistemas aduaneiros	45
1.4 . Impactos econômicos da facilitação do comércio	54
2 . As negociações sobre facilitação do comércio na OMC	63
2.1 . A Agenda de Doha para o Desenvolvimento e a facilitação do comércio ...	64
2.2 . O Artigo VIII do GATT 1994	72
2.3 . As propostas sobre procedimentos aduaneiros em discussão na OMC.....	76
3 . Os impactos das negociações para o Brasil	114
3.1 . A eficiência dos procedimentos aduaneiros no Brasil.....	115
3.2 . A legislação aduaneira do Brasil	120
3.3 . As propostas em negociação e a legislação brasileira	142
Considerações finais	172
Referências	179
Apêndice	191

INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as grandes potências vencedoras perceberam a necessidade de se buscar uma maior cooperação econômica internacional por meio de um sistema que regulamentasse as relações econômicas entre os países. A partir desse entendimento, foram criadas, em 1944, duas organizações internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinha, dentre seus objetivos principais, auxiliar países a corrigir desajustes em suas balanças de pagamentos e, assim, evitar a adoção de medidas nocivas à economia internacional; e o Banco Mundial, com o objetivo inicial de promover a reconstrução e desenvolvimento no pós-guerra e que, posteriormente, passou a destinar-se à promoção do desenvolvimento econômico a fim de reduzir a pobreza no mundo.

Uma terceira organização foi concebida, então, com o propósito de regulamentar o comércio internacional. No entanto, a Organização Internacional do Comércio (OIC), nos moldes descritos pela Carta da Organização Internacional do Comércio, publicada em Havana (1948), nunca chegou a ser implementada. Em consequência, as relações comerciais multilaterais acabaram por ter como único sistema regulador o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 1947. O GATT contava com uma regulamentação muito mais limitada que aquela contida na Carta de Havana. Tratava-se de um acordo cujos objetivos se concentravam na redução de tarifas, tendo sido negociado na expectativa da criação da OIC.

Apesar das limitações do GATT 1947, a sua estrutura institucional, juntamente com as de outras organizações internacionais que foram sendo formadas após Bretton Woods, propiciaram um aumento substancial dos fluxos comerciais internacionais. Além das instituições que regem as relações econômicas internacionais, outros fatores contribuíram para o aumento do comércio entre países, dentre eles os avanços tecnológicos, em especial no que diz respeito à produção, às comunicações e aos transportes, e as reformas institucionais locais, a exemplo daquelas ocorridas em países que mudaram o foco dos modelos de substituição de importações para a criação de sistemas econômicos voltados para o mercado.

Com esse aumento das relações comerciais internacionais, ficou premente a necessidade de se ampliar o sistema regulatório multilateral para além dos marcos do GATT 1947. Com este intuito, em 1986, foram iniciadas as negociações da Rodada Uruguai. Após

oito anos, em 1994, a referida rodada de negociações culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os acordos frutos da Rodada Uruguai, nos quais se baseia o sistema regulatório da OMC, tratam de vários temas comerciais específicos, envolvendo diversos aspectos do comércio de bens (regulamentado pelo novo GATT, de 1994 e por diversos acordos sobre áreas como produtos agrícolas, medidas *antidumping*, barreiras técnicas, barreiras sanitárias e fitossanitárias, dentre outros que compõem o Anexo 1A ao Acordo que estabelece a OMC), o comércio de serviços, questões relativas à propriedade intelectual, além de um sistema mais eficiente de solução de controvérsias.

Após a Rodada Uruguai, o comércio internacional continuou a crescer e a se tornar cada vez mais complexo. No que diz respeito à regulamentação e à cooperação, além do sistema multilateral da OMC, a multiplicação de acordos comerciais bilaterais e regionais, a exemplo do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), de 1994, e do Mercado Comum do Sul (Mercosul), de 1992, contribuiu para o acréscimo na circulação de bens entre países.

Em face de uma realidade de maior abertura comercial, em busca de custos mais baixos, as grandes empresas passaram a mudar as suas formas de produção. Ao invés de concentrar toda a cadeia produtiva em um único local, essas empresas passaram a alocar cada etapa de seu processo produtivo nos locais que propiciassem custos menores para o tipo de atividade realizada. Surgia o conceito de gerenciamento de cadeias de suprimentos, pelo qual se busca integrar da forma mais eficiente possível todos os processos envolvidos na produção de um bem, de modo que os fatores envolvidos em cada uma das etapas, desde a obtenção de um insumo até a entrega do produto acabado ao seu consumidor apresentem o mínimo de custos necessários para a manutenção dos padrões de qualidade exigidos.

Diante dessa realidade, somente aqueles países que fossem capazes de oferecer custos competitivos é que poderiam integrar as grandes cadeias de suprimento. Ou seja, as grandes empresas multinacionais passaram a instalar etapas de suas cadeias produtivas somente naqueles lugares que permitem o estabelecimento de sistemas de produção altamente eficientes. Além disso, a diminuição dos custos para o comércio permite que as indústrias instaladas nos diversos países possam aproveitar melhor as suas vantagens comparativas ao enfrentar menos resistência no acesso a mercados, aproveitando, assim, as economias de escala. Ao oferecer baixos custos, os países também aumentam as suas próprias vantagens comparativas na competição por investimentos externos.

No entanto, apesar da liberalização comercial obtida ao longo dos anos de negociações no âmbito do GATT e, mais intensamente, após a criação da OMC, muitos dos

países em desenvolvimento e menos desenvolvidos permaneceram à margem dos mercados globais. Ficaram, assim, excluídos das cadeias globais de suprimentos e não foram capazes de desenvolver suas indústrias a ponto de torná-las internacionalmente competitivas. Grande parte desse problema pode ser atribuída à baixa eficiência de órgãos estatais no processamento de volumes crescentes de transações comerciais. As condições presentes nesses órgãos, no que diz respeito aos seus regulamentos, modos de operação, infra-estrutura e qualificação de pessoal, são, por muitas vezes, inadequadas diante das demandas apresentadas pela realidade de alta competitividade do comércio internacional atual.

O principal órgão dos governos que interfere no comércio exterior dos países é, em geral, a aduana. É ela o órgão destinado a fiscalizar a entrada e saída de mercadorias em um país a fim de garantir que estas operações se dêem em conformidade com os objetivos político-econômicos estabelecidos na legislação nacional. Assim, as aduanas atuam de modo a evitar que importações e exportações irregulares causem danos à economia e à segurança internas.

No entanto, quando a atuação das aduanas apresenta deficiências, que se refletem principalmente no tempo necessário para a realização do controle sobre as operações de comércio exterior, surge um aumento de custos para as transações comerciais internacionais. Os custos maiores podem minar a competitividade das indústrias nacionais, impedindo-as de ingressar em outros mercados, além de impossibilitar que o país se integre às cadeias globais de suprimentos.

Estados dotados de uma indústria manufatureira expressiva e dependente de matérias-primas provenientes do exterior são particularmente sensíveis a procedimentos aduaneiros. Aduanas ineficientes dificultam as atividades dessas indústrias, trazendo insegurança para os seus negócios, diminuindo as possibilidades de recebimento de investimentos e obrigando-as a manter grandes estoques. Como consequência, tem-se o aumento dos custos, que torna os produtos menos competitivos em relação a produtores externos e traz prejuízos aos consumidores.

Devido ao reconhecimento da forte relação entre inserção comercial internacional e desenvolvimento econômico, as dificuldades encontradas por certos países em tirar proveito do sistema multilateral do comércio tornaram-se fonte de preocupação nas principais organizações internacionais engajadas no desenvolvimento econômico e na diminuição da pobreza. Em consideração a esse problema, a OMC, ao dar início a mais nova rodada de negociações multilaterais, no ano de 2001, em Doha, colocou em primeiro plano a questão do desenvolvimento. Assim, as negociações da rodada, denominada Agenda de Doha para o

Desenvolvimento, deveriam privilegiar as necessidades dos Membros em estágios inferiores de desenvolvimento, buscando criar condições para que eles possam ter no comércio internacional uma ferramenta para o desenvolvimento de suas economias.

Devido à sua importância para a inserção de países no comércio internacional e, conseqüentemente, para o seu desenvolvimento econômico, a facilitação do comércio foi, então, incluída entre os temas a serem negociados na Agenda de Doha. A facilitação do comércio se refere a medidas destinadas a diminuição dos custos das transações comerciais internacionais. Dentre seus objetivos, portanto, está a implementação de reformas nas instituições dos países de modo a estabelecer um ambiente favorável à realização de transações comerciais internacionais. Assim, a facilitação do comércio pode envolver a melhora dos regulamentos que afetam o trânsito internacional de bens, a transparência das normas e procedimentos dos órgãos envolvidos no comércio exterior, administrações portuárias e aduanas, além de outras áreas nas quais a atuação de governos afeta os custos das transações comerciais internacionais.

Em relação à facilitação do comércio dirigida às aduanas, deve-se recordar que, para países em estágios inferiores de desenvolvimento, as perdas causadas pela ineficiência aduaneira são mais expressivas. São eles, portanto, os que têm mais a ganhar com as reformas aduaneiras. Quanto menos desenvolvido for um país, maiores costumam ser os problemas encontrados em suas aduanas, de forma a haver uma grande margem para melhorias e ganhos por meio da implementação de medidas de facilitação do comércio.

Ainda que a facilitação do comércio possa abranger diversos aspectos do comércio internacional, as negociações na OMC sobre esse tema, encontram-se restritas a três pontos específicos, cada um definido por um Artigo do GATT 1994. As negociações acerca do Artigo V buscam garantir a liberdade de trânsito de mercadorias, de forma a limitar ao máximo as barreiras impostas na passagem de bens pelos territórios dos Membros. As negociações relativas ao Artigo VIII visam minimizar e simplificar taxas e formalidades impostas pelas aduanas e por outros órgãos dos governos que intervêm no comércio internacional a fim de se reduzir os custos por eles impostos às operações de comércio exterior. Já as negociações sobre o Artigo X do GATT 1994 têm como objetivo a promoção da transparência e da previsibilidade no comércio transfronteiriço de bens.

O presente trabalho, pressupondo os potenciais benefícios das medidas de facilitação do comércio para o desenvolvimento econômico e a relevância das aduanas para os custos das transações comerciais internacionais, terá como objetivo principal verificar quais serão efeitos da implementação de um acordo sobre facilitação do comércio no âmbito da

OMC, especialmente em relação à regulamentação do Artigo VIII do GATT 1994, sobre a regulamentação dos procedimentos de controle aduaneiro no Brasil. Assim, buscar-se-á verificar, ao mesmo tempo, se o Brasil adota, no âmbito de suas normas e regulamentos, procedimentos de controle aduaneiro condizentes com o modelo de facilitação do comércio que pode ser inferido das negociações em andamento na OMC, bem como se estará apto a implementar um futuro acordo que englobe as propostas em negociação. Tendo por base essa análise, serão feitas algumas sugestões pontuais para a adequação das normas brasileiras ao modelo em negociação.

O sistema de controle de exportações e importações no Brasil está dividido em três fases distintas: o controle administrativo, o controle aduaneiro e o controle cambial. O controle administrativo trata, essencialmente, da concessão de licenças e registros para a realização de operações de comércio exterior. Apesar de ser gerido pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), órgão que integra o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o controle administrativo envolve diversos outros órgãos governamentais, que podem fazer exigências, dentro de seu campo específico de atuação, para a concessão licenças e registros necessários para a realização de importações e exportações de determinados produtos. Apesar de o controle administrativo não ser o objeto central do presente trabalho, alguns de seus aspectos deverão ser analisados em função do fato desse controle ocorrer obrigatoriamente antes do controle aduaneiro, tratando-se de pré-requisito necessário para o início deste. Outro fator que faz com que haja a necessidade de se abordar alguns pontos relativos ao controle administrativo é a relevância deste para algumas das propostas em negociação na OMC aqui abordadas.

O controle aduaneiro de mercadorias é feito, no Brasil, pela Secretaria da Receita Federal (SRF). O objetivo desse controle é verificar se as informações, documentos e condições físicas das mercadorias importadas ou a serem exportadas se encontram em conformidade entre si e com a legislação do País. Esse controle se dá por meio do despacho aduaneiro, culminando com o desembaraço aduaneiro das mercadorias, pelo qual estas são internalizadas, no caso de uma importação, ou liberadas para serem dirigidas a outro país, no caso de uma exportação. No presente trabalho, as normas que dizem respeito ao controle aduaneiro de bens, ou seja, as normas que regem os procedimentos destinados ao desembaraço, serão analisadas em face das propostas em negociação na OMC. Ao fim desse estudo, buscar-se-á avaliar o quanto essas normas se aproximam dos modelos de eficiência contidos nas propostas e os efeitos que estas teriam sobre a legislação brasileira se efetivamente implementadas por meio de um acordo na OMC.

O controle cambial, por sua vez, é feito pelo Banco Central e diz respeito à entrada e saída de divisas destinadas a recebimentos ou pagamentos relativos a operações de comércio exterior. Apesar de interferir nos custos das transações comerciais internacionais, o controle cambial não será aqui analisado por não dizer respeito diretamente à entrada e saída de mercadorias, objeto central deste trabalho. Isso não exclui, no entanto, a relevância que o controle de câmbio pode ter para a formação dos custos das transações comerciais, nem a importância da adoção, também nessa área, das medidas que ofereçam a menor restrição possível ao comércio internacional. O próprio Artigo VIII do GATT afirma que a redução de exigências e formalidades deve ser aplicada ao controle de câmbio, o que faz com que este se torne também objeto das negociações sobre facilitação do comércio.

A delimitação do tema à análise da legislação do controle aduaneiro de bens se deve à grande relevância que tem a eficiência das aduanas para os custos das transações comerciais internacionais e, conseqüentemente, para a própria economia nacional. Conforme se verá, procedimentos aduaneiros inadequados podem trazer diversos problemas, como o aumento da corrupção entre as autoridades aduaneiras, dificuldades na valoração de mercadorias, diminuição na arrecadação de tributos e imprevisibilidade e atrasos na liberação de mercadorias. Assim, uma administração aduaneira ineficiente traz prejuízos tanto para os agentes do comércio internacional, quanto para os próprios governos e até mesmo para a economia do país.

Quanto aos métodos de pesquisa utilizados neste trabalho, foram eles, principalmente, o dedutivo e o comparativo. A pesquisa buscou com base nas teorias providas pela Nova Economia Institucional, em especial pelo trabalho de Douglass North, determinar os fatores que levaram ao surgimento do conceito de facilitação do comércio e aos esforços para a implementação de seus preceitos. A partir daí, buscou-se determinar o histórico das negociações sobre o tema na OMC e o modelo de facilitação do comércio que vem sendo firmado nessas negociações. Por fim, promoveu-se a comparação entre esse modelo e as normas brasileiras que tratam do controle aduaneiro do comércio exterior de bens. O propósito dessa comparação foi verificar quais seriam os efeitos da implementação das medidas de facilitação do comércio hoje em negociação sobre as normas brasileiras que tratam do controle aduaneiro de bens. Com base nessa comparação, estimaram-se as medidas que deveriam ser tomadas pelo Brasil a fim de implementar um futuro acordo da OMC e promover a facilitação do comércio no âmbito de suas aduanas.

O método histórico também esteve presente na pesquisa na medida em que foi necessário traçar as evoluções históricas do comércio internacional e de sua regulamentação

que levaram à necessidade da implementação de medidas de facilitação do comércio e às conseqüentes negociações nesse sentido.

A pesquisa baseou-se na análise de materiais bibliográficos, em especial as propostas oferecidas pelos Membros da OMC durante as negociações sobre facilitação do comércio e as normas brasileiras que regem os procedimentos destinados ao controle aduaneiro das operações de exportação e importação de bens. Outras fontes primárias analisadas dizem respeito a acordos internacionais relevantes para as medidas de facilitação de comércio. Além desses materiais, foram utilizadas fontes bibliográficas secundárias. Dentre elas, merece destaque a obra de Douglass North, os trabalhos dedicados aos temas objeto da presente pesquisa, elaborados por organizações internacionais engajadas na promoção do desenvolvimento econômico, e textos que ilustram experiências de países na reforma de suas aduanas.

Ainda que a pesquisa tenha se centrado em materiais bibliográficos, foram entrevistados profissionais do comércio exterior, como despachantes aduaneiros e auditores-fiscais da SRF. As unidades da SRF visitadas na realização do presente trabalho foram a alfândega do terminal de cargas do Aeroporto Internacional de Florianópolis e a Unidade da SRF em Itajaí, responsável pela alfândega do porto da Cidade. As entrevistas tiveram como principais objetivos entender a realidade do trabalho dos entrevistados e colher a opinião destes acerca de determinadas propostas sobre facilitação do comércio sensíveis às suas áreas de atuação. Essa pesquisa de campo não foi suficiente para a elaboração de dados estatísticos, mas a compreensão das realidades fáticas ilustradas pelas entrevistas auxiliou na pesquisa bibliográfica ao fornecer algumas diretrizes para a condução da investigação sobre as normas brasileiras em comparação com as propostas em negociação na OMC.

Antes de se adentrar nas negociações em si e em seus potenciais impactos para o Brasil, faz-se necessário entender a importância da facilitação do comércio e o significado dessa expressão. Por isso, o primeiro capítulo buscará definir o termo “facilitação do comércio”, justificar a relevância do tema para o desenvolvimento econômico dos países e demonstrar a importância da relação entre as aduanas e a facilitação do comércio. Primeiramente serão vistas as definições utilizadas pelos principais autores e organizações internacionais que tratam do tema. A partir daí, buscar-se-á entender, com base nas teorias de Douglass North, como as evoluções na economia mundial após o fim da Segunda Guerra Mundial criaram pressões para mudanças institucionais que levem a uma maior eficiência econômica e como a facilitação do comércio surge como um instrumento para a promoção dessas mudanças.

Uma vez entendido o papel da facilitação do comércio para a diminuição dos custos das transações comerciais internacionais, buscar-se-á entender que custos são estes e como o Estado, em especial as aduanas, contribuem para a sua composição. Apesar de a pesquisa englobar diversos autores, deve-se destacar, no estudo dos custos das transações comerciais a importância de trabalhos realizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Após a análise da influência do Estado e, mais especificamente, das aduanas na atribuição dos custos das transações, buscar-se-á compreender como a facilitação do comércio pode agir de forma a tornar as aduanas mais eficientes e, assim, diminuir os custos para as operações de comércio exterior. Nesse momento, serão abordados os principais problemas que geram ineficiências nas aduanas, as consequências específicas desses problemas e as medidas reformadoras que vêm sendo implementadas em diversos países a fim de solucioná-los. Para uma melhor compreensão dos benefícios da modernização de aduanas sob uma perspectiva de facilitação do comércio, o trabalho dará atenção às experiências de determinados países que modernizaram recentemente as suas aduanas, bem como à experiência de organizações internacionais que promovem esse tipo de reforma.

A última parte do capítulo será dirigida aos potenciais impactos da adoção de medidas de facilitação do comércio para os fluxos do comércio internacional. Serão, então, apresentados estudos feitos por economistas a fim de estimar esses impactos. Dentre os estudos analisados, podem-se destacar trabalhos feitos por Wilson, Mann e Otsuki e pela OCDE.

O segundo capítulo terá como foco as negociações sobre facilitação do comércio realizadas no âmbito da OMC. Em um primeiro momento, a análise estará centrada na introdução da facilitação do comércio dentre os temas relevantes para a OMC e na sua inserção na pauta de negociações da Organização. Em seguida, já limitando o objeto do estudo às medidas relativas ao controle aduaneiro de bens, será feita uma análise do texto do Artigo VIII do GATT 1994, em especial no que este se refere à redução de formalidades relativas a exportação e importação.

Na terceira parte do Capítulo 2, cada uma das propostas em negociação pertinentes aos procedimentos de controle aduaneiro de mercadorias será analisada. Esse estudo será feito, principalmente, com base em trabalhos realizados por organizações internacionais, na experiência de países que adotaram algumas das medidas abordadas e nas próprias argumentações apresentadas pelos Membros da OMC ao justificar as suas propostas. Dentre as organizações internacionais cujas atividades foram consideradas na abordagem das

propostas, podem-se destacar o Banco Mundial, a OCDE, a Organização Mundial de Aduanas (OMA) e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).

O último capítulo será destinado ao estudo da legislação brasileira relativa ao controle aduaneiro em comparação com as propostas em negociação na OMC. Com base nessa análise, será possível verificar se as normas nacionais se adequam ao modelo de eficiência aduaneira que deverá pautar um futuro acordo da OMC sobre facilitação do comércio.

A primeira parte desse capítulo buscará, com base em dados estatísticos colhidos pelo Banco Mundial em seu projeto *Doing Business Database*, determinar o nível de eficiência apresentado pelas autoridades brasileiras em relação às práticas de outras economias do mundo, no que diz respeito ao controle do comércio exterior. Esse estudo permitirá um diagnóstico da realidade brasileira a fim de se estimar, posteriormente, a importância do sistema normativo referente ao controle aduaneiro de bens para o desempenho do País.

A segunda parte contém a análise das normas brasileiras em si, com o objetivo de identificar os procedimentos necessários para que as aduanas possam promover o desembaraço aduaneiro de bens importados ou destinados à exportação. Os principais instrumentos normativos analisados são: Decreto-Lei nº 37, de 1966, Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 4.543/2002); Portaria SECEX nº 35/2006, que compila as portarias da SECEX que tratam de questões relativas ao comércio exterior; Instrução Normativa SRF nº 28/1994, referente ao despacho aduaneiro de exportação; Instrução Normativa SRF nº 476/2004, que estabelece o Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul); Instrução Normativa SRF nº 560/2005, que trata do despacho aduaneiro de cargas expressas; Instrução Normativa SRF nº 611/2006, relativa a procedimentos simplificados para os despachos aduaneiros; Instrução Normativa SRF nº 650/2006, que trata da habilitação para se operar no comércio exterior; e Instrução Normativa SRF nº 680/2006, referente ao despacho aduaneiro de importação.

Após a análise dos textos normativos, buscar-se-á avaliar a adequação da legislação brasileira com cada uma das propostas em negociação vistas no Capítulo 2. O objetivo será verificar a conformidade das normas com as propostas e identificar quais as alterações que deveriam ser feitas a fim de promover uma maior eficiência nos procedimentos de controle aduaneiro de bens e propiciar uma implementação tranqüila de um futuro acordo da OMC que venha impor as medidas contidas nas propostas em negociação.

1. A FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO E O CONTROLE ADUANEIRO

Ao se tratar do tema da facilitação do comércio, inicialmente, pode-se observar que não existe um entendimento único sobre sua definição. Para Wilson, Mann e Otsuki, facilitação do comércio, em sentido estrito, diz respeito à logística de movimentação de mercadorias entre portos e à eficácia da movimentação de documentação aduaneira referente ao comércio transfronteiriço. No entanto, segundo os autores, essa definição vem sendo ampliada, passando a abordar questões relativas ao ambiente no qual se efetivam as transações do comércio internacional, incluindo transparência e profissionalismo das aduanas, as regulamentações aduaneiras, a harmonização de padrões e a conformidade com regras internacionais.¹

Messerlin e Zaurouk, por sua vez, agrupam sob o conceito de facilitação do comércio tanto os procedimentos aduaneiros como as regulamentações técnicas que interferem no comércio internacional. A facilitação do comércio deve, assim, minimizar os encargos desnecessários da aplicação de leis e regulamentações nacionais, com os quais sofrem tanto parceiros comerciais como consumidores.²

Para a *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), facilitação do comércio compreende a simplificação e harmonização de regras e procedimentos, o uso de novas tecnologias e outras medidas destinadas a remover empecilhos procedimentais e administrativos ao comércio.³

Uma outra definição é apresentada por Saavedra e Fossatti e vincula a facilitação do comércio à supressão dos “obstáculos ao intercâmbio de bens – que atuam incrementando os custos de transação – por meio da simplificação e harmonização dos trâmites aduaneiros, da documentação e das correntes de informações”.⁴

¹ “In a narrow sense, trade facilitation simply addresses the logistics of moving goods through ports or more efficiently moving customs documentation associated with cross-border trade. In recent years, the definition has been broadened to include the environment in which trade transactions take place, including the transparency and professionalism of customs and regulatory environments, as well as harmonisation of standards and conformance to international or regional regulations” (Wilson, J. S. et al., 2005, p. 842).

² Messerlin et al, 2000, p.577.

³ APEC, 2001.

⁴ Saavedra et. Al, 2006, p. 67.

A Comissão Econômica para a Europa da Organização das Nações Unidas (UN/ECE) traz o conceito de facilitação do comércio como um enfoque amplo e integral na redução dos custos e complexidades presentes nos processos de transações comerciais, bem como na garantia de que tais atividades se dêem de modo eficiente, transparente e previsível, estando baseadas em normas, práticas e padrões aceitos internacionalmente.⁵

Segundo definição adotada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), facilitação do comércio é a simplificação e padronização de procedimentos e fluxos de informações exigidos para que se dê o movimento internacional de bens do vendedor para o comprador e a movimentação de pagamentos no sentido contrário. Estes procedimentos e coletas de informações incluem aqueles relacionados aos transportes, seguros, pagamentos internacionais, procedimentos e formalidades derivados de exigências regulamentais e administrados por agências governamentais, incluindo as aduanas, agências de saúde, segurança, meio ambiente e outras intervenientes.⁶

Já de acordo com Nirmal Sengupta, a facilitação do comércio diz respeito à redução dos custos das transações comerciais, por ele entendidos como o conjunto dos custos da entrega dos produtos comercializados e dos respectivos pagamentos e dos custos de se garantir, por meios legais ou por outros meios, o cumprimento dos acordos relativos à operação.⁷ No entanto, Sengupta destaca que a facilitação do comércio deve tratar das necessidades do momento, não abrangendo, portanto, áreas nas quais a margem para redução de custos é baixa ou que já contem com programas consolidados neste sentido. Assim, estariam excluídos do âmbito de sua atuação os custos do frete e as barreiras tarifárias. A facilitação do comércio ficaria, então, limitada aos seguintes componentes dos custos das transações comerciais: custos relativos ao transporte (excluindo-se o custo do frete em si); custos de barreiras não tarifárias (tratando-se dos custos de implementação destas medidas, não abrangendo os seus aspectos técnicos e científicos); custos de informação; custos de

⁵ “Comprehensive and integrated approach to reducing the complexity and cost of the trade transactions process, and ensuring that all these activities can take place in an efficient, transparent, and predictable manner, based on internationally accepted norms, standards, and best practices” (APEC, 2002. apud. Wilson, J. S. et al., 2003, p. 23).

⁶ “Trade facilitation is the simplification and standardisation of procedures and associated information flows required to move goods internationally from seller to buyer and to pass payment in the other direction (...). Such procedures to collect, present, communicate and process information enter into all international trade transactions, typically including international transportation, trade insurance and cross-border payment; as well as official procedures and formalities reflecting regulatory requirements in the hands of Customs and such other official agencies as those concerned with public health, the environment, dangerous goods security and quarantine” (OCDE/TD/TC, 2002a, p. 6).

⁷ Sengupta, 2007, p. 21.

execução dos contratos; custos do uso de diferentes sistemas monetários; e custos derivados do sistema legal e de regulamentações.⁸

Para a Organização Mundial do Comércio (OMC), a facilitação do comércio limita-se às diretrizes estabelecidas por três dos artigos do GATT 1994. O Artigo V diz respeito à liberdade de trânsito, visando minimizar os custos de passagem das mercadorias pelos territórios dos Membros. O Artigo VIII afirma a necessidade de minimizar e simplificar taxas e formalidades impostas pelas aduanas e por outras agências dos governos que intervêm no comércio internacional. Por fim, o Artigo X do GATT 1994 trata da publicação e administração das regulamentações comerciais, tendo por objetivo promover a transparência e a previsibilidade no comércio transfronteiriço.

Do conjunto das definições apresentadas acima, pode-se extrair que as medidas de facilitação do comércio têm como objetivo diminuir os custos das operações do comércio internacional relativos à movimentação de cargas, aos controles exercidos pelos Estados e às regulamentações comerciais, de forma a promover um aumento nos fluxos de comércio entre os países envolvidos. Deve-se considerar que o comércio exterior conta com a participação de diversos órgãos, tanto públicos como privados, que geram custos para as transações. A facilitação do comércio, dentro da concepção da OMC, diz respeito aos custos derivados da atuação dos Estados, tanto como ente regulador, quanto como uma organização que, por meio de seus diversos órgãos, interfere no comércio exterior a fim de cumprir com seus objetivos políticos.

Importa destacar que as tarifas, aqueles tributos que incidem sobre operações de comércio exterior com o intuito principal de defender a economia nacional, ainda que adicionem custos às transações comerciais internacionais, não são alvo da facilitação do comércio.⁹ Considerando-se que as tarifas contam com uma ampla regulamentação, principalmente por meio do GATT, representando uma barreira cada vez menor ao comércio internacional, as medidas de facilitação do comércio buscam a diminuição dos demais custos que incidem sobre as transações comerciais internacionais.

⁸ Sengupta, 2007, p. 16.

⁹ O termo “tarifa”, como tradução da palavra inglesa *tariff*, é utilizado correntemente para se designar os tributos aduaneiros. O emprego desse termo, com esse sentido, não se encontra de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN). Conforme o CTN, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Brasil, CTN, Art. 3º). O termo “tarifa” não se encontra dentre os tributos elencados no CTN. Este, no entanto, refere-se aos Impostos sobre o Comércio Exterior, que são o Imposto de Importação (Brasil, CTN, Art. 19-22) e o Imposto de Exportação (Brasil, CTN, Art. 23-28). Assim, para a legislação tributária brasileira, o tipo de tributo comumente chamado de tarifa, é um Imposto sobre o Comércio Exterior.

Uma transação comercial internacional é um processo complexo, envolvendo diversas etapas e agentes. Devido à complexidade que regem as trocas típicas da economia atual, os custos das transações se tornam mais altos, fazendo-se necessário o emprego de recursos cada vez maiores nessa área. A fim de permitir que as trocas se dêem de modo eficiente em uma realidade marcada pela impessoalidade e pela alta especialização, que, apesar de tornar a produção mais eficiente, dificultam a obtenção de informações relativas à transação, surgem organizações provedoras de serviços que facilitam as transações econômicas.¹⁰ Assim, além do comprador e do fornecedor das mercadorias, outras organizações podem influir em uma operação de comércio exterior, a exemplo de bancos, seguradoras, empresas de transporte e Estados, criando uma cadeia de relações entre os diversos atores.

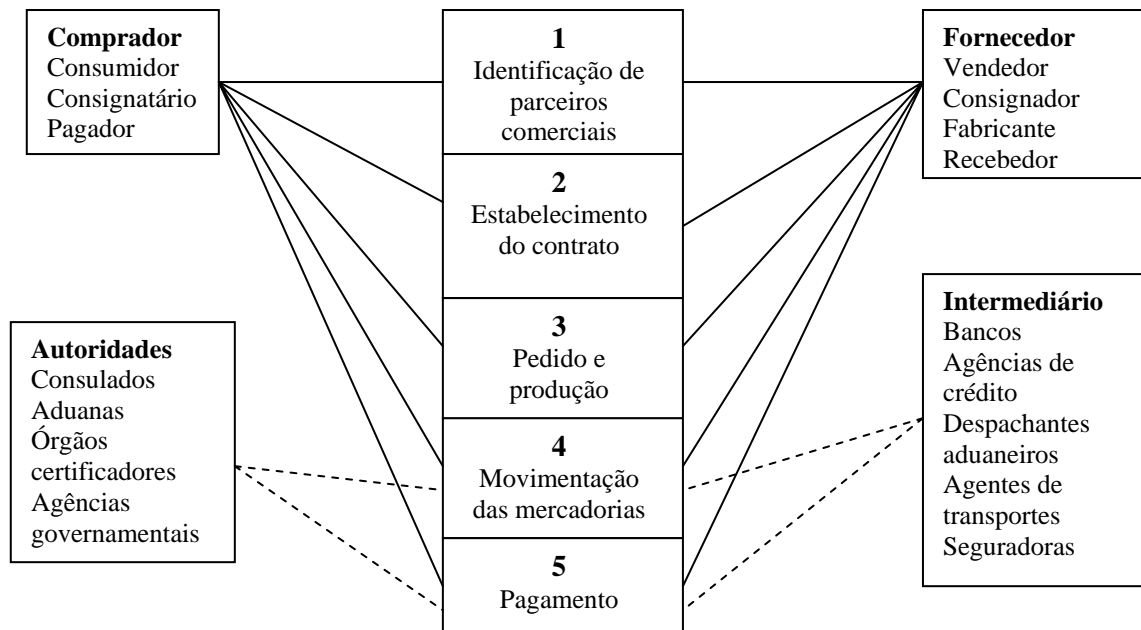
Para Douglass North, organizações são entidades criadas com a finalidade de maximizar lucros e riquezas ou para atingir outros objetivos definidos pelas oportunidades que são sustentadas pela estrutura institucional da sociedade.¹¹ Mais adiante neste trabalho, ver-se-á o que são instituições e como estas se relacionam com os custos das transações comerciais internacionais. No momento, importa entender que o Estado, além de ser um ente regulador, criador de normas, é também uma organização que busca cumprir com seus diversos objetivos políticos, dentre os quais a defesa da economia nacional.

A seguinte figura apresenta uma visão geral e resumida de uma transação comercial internacional, incluindo seus principais momentos e as partes usualmente envolvidas. A partir desta ilustração, podem-se perceber os principais momentos em que o Estado-organização, por meio de seus diversos órgãos, interfere em uma transação do comércio exterior.

¹⁰ North, 2005b, p. 91.

¹¹ “organizations [are] porpositive entities designed by their creators to maximize wealth, income, or other objectives defined by the opportunities afforded by the institutional structure of the society” (North, 1990, p. 73).

Figura 1



O primeiro momento da transação é a identificação de parceiros. Nesse momento, tanto o exportador, que visa inserir seus produtos em novos mercados, quanto o importador, que deseja inserir determinado produto no mercado em que tem sua base de negócios, buscam parceiros no exterior a fim de cumprir com seus objetivos. Assim, esses agentes identificarão potenciais compradores ou fornecedores em busca da melhor oferta para a realização do negócio. Dentre os elementos de aproximação das partes, podem-se destacar as exposições, feiras e salões, anuários especializados e as câmaras de comércio.¹² Mais recentemente, a Internet vem ganhando crescente importância como veículo de aproximação de atores do comércio internacional, com destaque para o rápido desenvolvimento do comércio eletrônico. Nesse primeiro momento da transação comercial internacional prevalece o *marketing* comercial e as preferências individuais, tratando-se de uma relação de caráter fundamentalmente privado, pouco importando as políticas dos Estados.¹³

Uma vez identificados os potenciais parceiros comerciais, as partes, comprador e vendedor, passam às negociações com vistas ao estabelecimento de um contrato internacional de comércio. Essas negociações se caracterizam pela apresentação de propostas e contrapropostas com vistas à definição dos termos da transação. No contrato, são estabelecidas as prestações a serem cumpridas pelas partes, podendo significar “atos que vão

¹² Strenger, 2003, p. 109.

¹³ Hellqvist, 2002, p. 7.

desde uma simples compra e venda até acordos de empreendimentos os mais complexos, envolvendo extensa tipologia contratual e cumulação de obrigações”.¹⁴

Outro elemento fundamental do contrato diz respeito aos prazos para o cumprimento das obrigações. Podem ser estipuladas datas determinadas para a efetivação das obrigações, sendo também freqüente o uso de condições suspensivas, que sujeitam a execução da obrigação à concretização de um acontecimento futuro e incerto.¹⁵ Quanto à data de expiração do contrato, é usual no comércio internacional o estabelecimento de contratos de longo termo, a exemplo dos contratos de fornecimento contínuo. A realização de um único contrato prevendo o fornecimento contínuo de determinado produto envolve custos mais baixos do que a prática de contratos individuais para cada compra e venda realizada, visto que as condições do negócio na primeira modalidade já se encontram previamente estabelecidas para as operações futuras entre as partes.¹⁶

A utilização dos *Incoterms*, sigla, em inglês, para “regras internacionais para a interpretação de termos comerciais” como base dos contratos do comércio internacional é amplamente difundida nas operações de exportação e importação de bens. Criadas no âmbito da Câmara Internacional de Comércio com o intuito de harmonizar os negócios internacionais, essas regras trazem maior segurança para os agentes ao esclarecer as obrigações e responsabilidades de compradores e vendedores,¹⁷ dadas conforme a *Incoterm* por eles escolhida.

No momento da contratação, também podem ser estipuladas garantias para que seja assegurada a execução do contrato. Pode haver, então, a intervenção de terceiros, instituições financeiras, por exemplo, na posição de garantidor. Também é comum o uso de agências especializadas a fim de se verificar a situação creditícia das partes.¹⁸

Após a conclusão do contrato, tem-se a realização dos pedidos. O pedido se dá pela solicitação por parte do comprador de mercadoria a ser enviada pelo fornecedor. Pode ser único, no caso de um contrato individual de compra e venda, ou pode ser feito regularmente, no âmbito de um contrato comercial de longo termo. Ao aceitar o pedido, o fornecedor emite a respectiva fatura comercial e, caso não tenha a mercadoria pronta em estoque, passa à sua

¹⁴ Strenger, 2003, p. 163.

¹⁵ Strenger, 2003, p. 158.

¹⁶ Hellqvist, 2002, p. 8.

¹⁷ Strenger, 2003, p. 284-285.

¹⁸ Hellqvist, 2002, p. 8.

produção. O pedido é um processo realizado diretamente entre as partes, havendo pouco espaço para melhorias por meio da facilitação do comércio.¹⁹

Uma vez aceito o pedido, em geral, já se iniciam os procedimentos destinados ao pagamento. As modalidades mais comuns de pagamentos se efetivam por meio do sistema bancário internacional, a exemplo das cartas de crédito. Por esse sistema, o comprador solicita a uma instituição financeira que, mediante depósito do valor da compra, emita uma carta de crédito nesse valor, tendo o vendedor como beneficiário. O banco emissor da carta de crédito envia uma cópia deste documento a outra instituição financeira, localizada no domicílio do vendedor. Esta instituição financeira notifica o vendedor de que o pagamento estará assegurado com a entrega da mercadoria. A fim de receber o pagamento, o vendedor deve comparecer à instituição bancária munido dos documentos de transporte que comprovem a entrega dos bens transacionados. Essa forma de pagamento, ainda que conte com a vantagem da segurança, envolve grandes custos devido à intervenção dos bancos.²⁰

Os Estados podem provocar entraves à rápida efetivação dos pagamentos internacionais conforme as políticas e regulamentações que aplicam acerca do controle de câmbio e remessas de divisas, gerando custos adicionais para a transação. Para que seja efetuado um pagamento internacional, a moeda nacional do pagador deverá ser convertida, no mercado de câmbio, em moeda estrangeira. O controle do mercado de câmbio e, portanto, das operações destinadas à efetivação de pagamentos internacionais é realizado pelos Estados. Assim, a imposição de uma política cambiária restritiva, bem como a exigência de uma quantidade excessiva de formalidades e de documentos por parte das autoridades encarregadas do controle cambiário pode criar custos maiores para as transações comerciais ao dificultar os processos destinados ao pagamento de fornecedores.

É na redução dos custos presentes na movimentação de mercadorias que está o foco principal das medidas de facilitação do comércio. Os processos destinados à entrega dos bens ao comprador estão repletos de novas interações com diferentes atores, que atuam nos âmbitos dos transportes, do fornecimento de seguros ou do controle dos governos.

O trânsito internacional de mercadorias é uma atividade que envolve diversos riscos, seja durante o transporte propriamente dito, nos procedimentos de carga e descarga ou na armazenagem dos bens em portos e aduanas. Devido a esses riscos, a contratação de serviços de seguros se torna necessária, ainda que não obrigatória, para as transações do

¹⁹ Hellqvist, 2002, p. 8.

²⁰ Hellqvist, 2002, p. 10.

comércio internacional. A responsabilidade pela carga em trânsito, bem como a parte que deverá arcar com os custos do seguro são definidos, geralmente pelo uso de *Incoterms*, no contrato da transação, entre comprador e vendedor. Os seguros das cargas poderão ser contratados individualmente ou abranger diversas operações em dado período de tempo. O valor desses seguros é estabelecido considerando-se o valor das mercadorias seguradas, os meios de transporte utilizados e o tempo de trânsito das cargas.²¹ Assim, ainda que os seguros do comércio internacional não sejam diretamente afetados por medidas de facilitação do comércio, estas podem, de forma indireta, levar a uma diminuição dos preços daqueles ao reduzir o tempo e os riscos presentes no transporte das mercadorias seguradas.

Dentre os fatores que mais contribuem para o aumento dos custos das transações comerciais internacionais, destacam-se os problemas provenientes da logística dos transportes, especialmente a deficiência das infra-estruturas portuárias, e a ineficácia dos procedimentos e regulamentações das aduanas e outras agências dos governos.

Boa parte das questões relativas aos transportes é de caráter privado, envolvendo somente as negociações entre fornecedores, compradores e agentes privados envolvidos na movimentação dos bens. No entanto, diversas questões recaem no escopo dos governos, como o trânsito de veículos e seus ocupantes, a exigência, por parte das autoridades, de determinados documentos de transporte²² e a administração de portos e aeroportos.

A atuação dos órgãos dos governos que intervêm no comércio internacional tem como objetivo, teoricamente, executar as regulamentações internas do Estado e seus objetivos políticos e, ao mesmo tempo, impor o mínimo possível de obstáculos a esse comércio.²³ Dentre os órgão governamentais intervenientes, os principais são as aduanas. Cabe a elas impor a aplicação das políticas de comércio exterior dos governos pelo controle da entrada e saída de produtos. Sua principal função é verificar as informações prestadas pelos atores do comércio exterior para se assegurar de que elas estão em conformidade com os controles estabelecidos e verificar as mercadorias comercializadas para comprovar a sua conformidade com as informações prestadas.²⁴ A fim de exercer as suas atribuições, as aduanas impõem aos atores do comércio exterior uma série de exigências e procedimentos. O cumprimento dessas

²¹ Hellqvist, 2002, p.9.

²² Hellqvist, 2002, p. 9.

²³ “Customs and other authorities are faced with the apparently contradictory objectives of enforcing government regulations while at the same time posing the minimum obstacle to legitimate trade” (Hellqvist, 2002, p. 10).

²⁴ Raven, 2001, p. 63.

exigências, bem como os tempos tomados por questões procedimentais, adicionam custos à transação. A redução desses custos ao mínimo é o principal alvo da facilitação do comércio.

Antes de se abordar com maiores detalhes os efeitos específicos da atuação das aduanas sobre os custos das transações comerciais, importa entender como as normas afetam a composição dos custos presentes no comércio internacional e a necessidade de regras eficientes nessa área. A análise terá por base as idéias presentes na Economia Institucional, em especial aquelas formuladas por Douglass North.²⁵

1.1 . As instituições e os custos das transações comerciais internacionais

Segundo Douglass North, as instituições são restrições elaboradas pelo homem e que moldam as interações humanas.²⁶ Elas determinam a estrutura das relações econômicas, políticas e sociais, reduzindo incertezas e impondo ordem nas trocas presentes nessas relações. A principal função das instituições em uma sociedade é, portanto, reduzir as incertezas ao estabelecer uma estrutura estável, embora nem sempre eficiente, para que se operem as interações humanas.²⁷

As instituições são compostas tanto por restrições informais, como costumes, tradições e regras de conduta, como por normas formais, a exemplo das normas jurídicas, além das garantias de execução dessas normas. Instituições, juntamente com as leis da Economia e as tecnologias empregadas, definem o conjunto de possibilidades de escolha, assim determinando os custos de transação e de produção e, portanto, as compensações que induzem os agentes a participar das atividades econômicas.²⁸

Para North, a informação é o elemento essencial para a determinação dos custos de transação, que são definidos como aqueles relativos à mensuração dos atributos de valor do objeto da transação e os custos de proteger direitos²⁹ e de executar e verificar a execução de

²⁵ North, 1990.

²⁶ “Institutions (...) are the humanly devised constraints that shape human interaction” (North, 1990, p. 3).

²⁷ North, 1990, p. 6.

²⁸ “Together with standard constraints of economics, they [institutions] define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity” (North, 1991, p. 97); North, 1990, p. 61.

²⁹ O termo “direitos” aqui se refere aos direitos de propriedade, que são adquiridos pelos indivíduos sobre o seu trabalho e sobre os bens e serviços que possuem. Esta aquisição se dá em função da estrutura institucional, ou seja, das normas legais, modelos organizacionais, executabilidade e normas informais de comportamento (North, 1990, p. 33).

contratos.³⁰ Trata-se dos custos relacionados às trocas feitas entre as pessoas. Assim, quanto maior for a complexidade dessas trocas, e essa complexidade tende a aumentar conforme as economias evoluem no sentido de uma maior especialização e divisão do trabalho, maiores os custos de transação. Surge então a necessidade da criação de instituições que ordenem essas relações de troca, diminuindo os custos que estas implicam.

Os custos de produção, por sua vez, dizem respeito à soma dos custos dos recursos utilizados na transformação de insumos, como terra, capital e trabalho, em bens e serviços, e dos custos em se transacionar estes bens e serviços. Estes custos são compostos em função tanto da tecnologia empregada como da conjuntura institucional presente.³¹

Ronald Coase explica a importância econômica das instituições, em sua capacidade de reduzir os custos de transação, da seguinte forma:

Adam Smith explicou que a produtividade dos sistemas econômicos depende da especialização (divisão do trabalho, segundo as palavras dele). No entanto, a especialização só é possível quando há trocas – e quanto mais baixos forem os custos de troca (custos de transação), maior será a especialização, aumentando, assim, a produtividade do sistema. Mas os custos das trocas dependem das instituições do país: seu sistema legal, seu sistema político, seu sistema social, seu sistema educacional, sua cultura, e assim por diante. De fato, são as instituições que governam o desempenho de uma economia.³²

Ainda segundo Coase, os custos de transação presentes em trocas feitas com base no sistema de mercados puramente baseado em preços podem ser tamanhos a ponto de ensejar outras formas de organização dessas trocas. Para se efetuar uma transação em mercados, tem-se a necessidade de se identificar parceiros, definir os termos da negociação, conduzir as negociações com vistas ao fechamento do negócio, elaborar contratos, policiar a execução destes, dentre diversas outras atividades que compõem os custos da transação. Esses custos, por vezes, tornam-se grandes o suficiente para impedir a realização de transações que seriam efetuadas em uma realidade de mercados de preços livres de custos. Assim, a fim de reduzir os custos de transação, os agentes passam a adotar novas formas de organizar a produção, além daquela baseada exclusivamente no mercado. Uma das alternativas é a firma. Outra

³⁰ “The costliness of information is the key to the costs of transacting, which consist of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements” (North, 1990, p. 27).

³¹ North, 1990, p. 28 e 61.

³² “Adam Smith explained that the productivity of the economic system depends on specialization (he says division of labor), but specialization is only possible if there is exchange – and the lower the costs of exchange (transaction costs if you will), the more specialization there will be and the greater the productivity of the system. But the costs of exchange depends on the institutions of a country: its legal system, its political system, its social system, its educational system, and so on. In effect it is the institutions that govern the performance of an economy” (Coase, 1998, p. 73).

opção é a atuação do Estado, por meio de seus órgãos.³³ Essas formas de organização, bem como a eficiência delas, são definidas pela estrutura institucional vigente.

As organizações, como dito anteriormente, são entidades estabelecidas para cumprir com certos objetivos definidos por seus criadores, em conformidade com as oportunidades determinadas pela estrutura institucional da sociedade. A forma como as organizações agem em busca de seus objetivos tem como um dos fatores determinantes as instituições que regem as suas interações.

Com o intuito de facilitar a compreensão da relação entre instituições e organizações, Douglass North estabelece uma analogia com um jogo. Segundo ele, as instituições, compreendidas por normas informais, formais e pelos elementos que garantem a execução dessas normas, são as regras do jogo. Elas determinam a forma em que o jogo é jogado. Por sua vez, as organizações são os jogadores. Como um time, elas são formadas por grupos de pessoas que partilham um objetivo em comum e competem umas contra as outras na persecução de seus objetivos.³⁴

A fim de demonstrar a importância das instituições para a composição dos custos de transação, North parte da idéia de cooperação presente na teoria dos jogos. Conforme esta teoria, os agentes irão interagir cada um objetivando maximizar os seus ganhos. Devido à escassez de informações acerca do comportamento dos demais, cada agente tenderá a adotar uma estratégia que permita o máximo de ganhos independentemente da estratégia adotada pelos outros. O resultado dessa estratégia pode, assim, não ser o mais benéfico para as partes do que aquele obtido se elas tivessem cooperado entre si. No entanto, conforme as interações se repetem, os agentes tenderiam a aprender com os resultados de cada interação de forma a obter informações suficientes para adotar um comportamento cooperativo que leve ao máximo de ganhos para todos.³⁵ Esse tipo de cooperação seria possível porque os custos de transação seriam reduzidos a zero após a obtenção de informações por meio de transações repetidas, que levariam ao modelo racional mais eficiente na maximização dos ganhos de cada agente.

No entanto, para que o sistema acima descrito leve ao melhor resultado, faz-se necessário que haja a oportunidade de interações repetidas da mesma natureza, que seja possível obter todas as informações relevantes, que os agentes se comportem de forma racional, partilhem os mesmos objetivos e sejam capazes de fazer os cálculos que conduzam à

³³ Coase, 1937; Coase, 1960.

³⁴ North, 2005a, p.3.

melhor escolha para a maximização de seus ganhos e que o número de participantes seja reduzido.³⁶ Porém, essas condições dificilmente estão presentes no mundo real, especialmente se tomarmos como referência as complexidades das transações comerciais internacionais e das cadeias globais de suprimentos. Nesse contexto, tem-se a necessidade de instituições eficientes que criem incentivos para a busca de soluções cooperativas, ao mesmo tempo que aumentem os custos para aqueles que rompam a cooperação. Em outras palavras, para o estabelecimento de uma economia complexa, devem estar presentes instituições que reduzam os custos de transação e de produção referentes a cada interação, de modo a permitir a obtenção de maiores ganhos.³⁷

Além de ser um fator determinante para os custos de transação, as instituições também agem sobre os custos de transformação. Para que uma empresa tenha incentivos para produzir com crescente eficiência, faz-se necessária uma estrutura institucional que, além de garantir a executabilidade de direitos, estimule a mobilidade dos fatores de produção, a aquisição de conhecimentos, a produção ininterrupta, a rápida transmissão de informações com baixos custos e a invenção e inovação de tecnologias.³⁸ Assim, a estrutura institucional mais adequada para a diminuição dos custos de transformação e que, portanto, encoraja aumentos de produção e de eficiência, é aquela que reduz ao mínimo os custos de transação das diversas relações que compõem a cadeia produtiva. Desse modo, com os custos de produção reduzidos, tem-se um mercado eficiente, no qual os agentes podem competir livremente em termos de preço e qualidade de seus produtos e serviços.

Dentre os tipos de instituições definidos por North, estão as normas formais. Para esse autor, as regras formais evoluíram de normas informais, como costumes e tradições, conforme as relações econômicas se tornavam mais complexas, exigindo a formalização das regras em sistemas legais que fossem mais eficientes na redução dos custos de transação. As regras formais incluem as normas políticas e judiciais, responsáveis pela estrutura política, seu sistema de tomada de decisões e pelo controle dos objetivos políticos; as normas econômicas, que definem os direitos de propriedade; e os contratos, que dizem respeito a acordos particulares de trocas.³⁹

³⁵ Hall; Lieberman, 2005.

³⁶ North, 1990, p. 21; North, 1991, p. 98.

³⁷ North, 1991, p. 98.

³⁸ North, 1990, p. 64.

³⁹ North, 1990, p. 47.

Os regulamentos aduaneiros são regras formais e, portanto, instituições, que têm por finalidade ordenar as relações entre as aduanas, organizações pertencentes ao Estado e que têm como principal objetivo a defesa da economia por meio do exercício do controle aduaneiro, e os operadores do comércio exterior, organizações cujo objetivo principal é, geralmente, a maximização de lucros por meio de suas atividades empresariais. Assim, as regras aduaneiras serviriam para diminuir os custos de transação existentes nessas relações, criando uma estrutura estável que permita que as aduanas exerçam os controles necessários à persecução dos objetivos políticos definidos pelo Estado, enquanto as empresas que operam no comércio exterior possam realizar suas transações comerciais umas com as outras com o mínimo de custos possível.

No entanto, apesar de as instituições servirem para garantir um ambiente de trocas estável para a operacionalização das interações humanas, elas nem sempre são construídas de forma a proporcionar a máxima eficiência nessas interações. As instituições, em especial as regras formais, são feitas para servir aos interesses daqueles que contam com poder para criá-las ou modificá-las. Além disso, as informações que servem de base para o comportamento dos indivíduos são frequentemente equivocadas e, por muitas vezes, a experiência advinda da repetição nas interações não é suficiente para corrigir os modelos de pensamento, de modo a gerar resultados que se refletem no estabelecimento de instituições que se afastam da máxima eficiência.⁴⁰

Assim, as normas que regulamentam os controles aduaneiros nem sempre são eficientes, podendo, inclusive, aumentar os custos de transação ao invés de reduzi-los. Ao ser ao mesmo tempo o ente regulador e a organização sobre cujas relações recai a regulamentação, o Estado e, mais especificamente, a aduana tende a ter maior poder na criação dessas normas, de modo a garantir que estas sirvam aos seus objetivos específicos, o que, nem sempre ocorre em harmonia com os objetivos dos operadores do comércio exterior. Desse modo, determinadas pressões exercidas, por exemplo, por autoridades fiscais que têm como interesse maior impor restrições que facilitem as suas atividades fiscalizatórias, por grupos guiados por ideologias e interesses contrários ao comércio internacional, ou por governantes que vêem as aduanas como instrumentos para a arrecadação de tributos, podem levar a regras aduaneiras contrárias à eficiência.

Apesar do entendimento de que as instituições não são criadas com o objetivo de aumentar a eficiência nas relações econômicas, podendo, inclusive, diminuí-la, deve-se

⁴⁰ North, 1990, p. 16.

considerar o papel decisivo que elas cumprem em relação ao desempenho econômico. Os mercados, como um todo, compreendem, assim, um conjunto complexo de instituições, algumas resultando em aumento de eficiência, outras em redução. Segundo North, todos os mercados contam com imperfeições, sendo influenciados pelos dois tipos de instituições.⁴¹ No entanto, nos países desenvolvidos, ao contrário do que ocorre com os menos desenvolvidos, as instituições passaram por evoluções históricas que levaram à prevalência de instituições que contam com uma maior eficiência na redução dos custos de transação e de produção.

Oliver Williamson também atenta para a relevância das instituições para o desempenho econômico. Segundo ele, os arranjos organizacionais variam conforme as regras estabelecidas pelo Estado, de modo que, em um ambiente no qual o Estado propicia a efetivação dos direitos de propriedade e garante a execução de contratos deverão prevalecer organizações características de economias desenvolvidas. Por outro lado, quando o Estado é incapaz de fornecer estas garantias, tem-se a prevalência de estruturas organizacionais características de economias primitivas ou de transição.⁴²

Para North, os sucessos obtidos ao longo da história da Economia, descrevem inovações institucionais que reduziram os custos de transação e permitiram que maiores ganhos fossem obtidos do comércio, assim levando à expansão de mercados.⁴³ Segundo ele, as organizações, em sua relação com as instituições, conduzem às mudanças institucionais. Para que as instituições evoluam no sentido do desenvolvimento econômico, seria, então, necessária a presença da seguinte conjuntura:

As organizações deveriam se encontrar em um ambiente econômico de escassez, o que faria com que elas tivessem que competir pra cumprir com seus objetivos e sobreviver. A competição faria com que elas investissem em novos conhecimentos e habilidades a fim de aumentar sua eficiência para superar suas rivais. Os novos conhecimentos adquiridos moldariam, juntamente com as construções mentais prévias dos agentes, as percepções desses sobre as suas oportunidades, induzindo escolhas que podem levar a mudanças nas instituições, de forma a adequá-las aos seus propósitos. As construções mentais prévias dizem respeito à percepção que os agentes têm da realidade, sendo formadas tanto pela cultura na qual estão inseridos como por suas experiências e aprendizado.⁴⁴ A percepção da realidade fornecida pelos modelos mentais com que contam os agentes é, portanto, determinante para o seu

⁴¹ North, 1990, p. 69.

⁴² Williamson, 2005.

⁴³ North, 1990, p. 108.

⁴⁴ North, 2005a, p. 4.

juízo. Com base nessa percepção é que eles avaliarão os incentivos fornecidos pela estrutura institucional e identificarão que mudanças fazer nas instituições a fim de cumprir com seus objetivos.

No entanto, o processo acima descrito, por si só, não implicaria uma evolução no sentido do desenvolvimento econômico, visto que as organizações podem encontrar incentivos contrários à produção a fim de maximizar seus ganhos. A presença desses incentivos se deve à estrutura institucional existente. Como visto antes, estão presentes nos mercados tanto instituições que conduzem à ineficiência quanto aquelas que criam incentivos para que as empresas se engajem em atividades produtivas. Os agentes irão adquirir os conhecimentos e habilidades que gerem maiores ganhos em face dos incentivos dados pelas instituições. Assim, para que as mudanças ocorram de modo a melhorar o desempenho econômico, o peso das instituições que incentivam as atividades produtivas deveria prevalecer em relação ao das instituições que geram ineficiências.⁴⁵

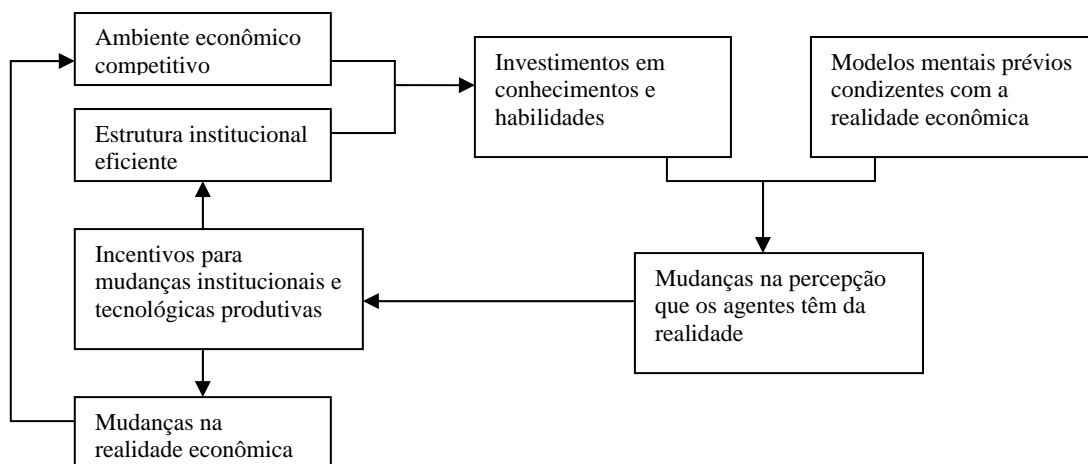
Com base na formulação acima, North conclui que as mudanças institucionais se dão de forma incremental, em um processo histórico contínuo que toma por base a estrutura anterior, nela operando mudanças conforme evoluem as percepções dos agentes. Tem-se, assim, um processo dividido em três partes: a realidade de uma economia, as percepções que os agentes em uma sociedade têm dessa realidade e, com base nessas percepções, a estrutura que os agentes impõem a fim de reduzir incertezas e controlar essa economia. Desse modo, as constantes mudanças que ocorrem na realidade de uma economia competitiva levam a mudanças nas percepções dos agentes, induzindo-os a alterarem a estrutura institucional, que criará novos incentivos indutores de novas mudanças, em um processo contínuo. Quando há um entendimento correto da realidade, os modelos de pensamento são condizentes com essa realidade e todo o sistema institucional (regras formais, regras informais e elementos de executabilidade) estrutura as relações de forma apropriada, têm-se condições propícias para o desenvolvimento econômico.⁴⁶

A figura a seguir apresenta um esquema simplificado dos processos contínuos que, segundo North, levam a mudanças institucionais eficientes:

⁴⁵ North, 2005a, p. 4.

⁴⁶ North, 2005a, p. 4-5.

Figura 2



Esse processo de evolução e mudanças institucionais pode ser percebido no desenvolvimento do comércio internacional e da estrutura econômica global característica da atualidade. Com a aproximação do fim da Segunda Guerra Mundial, os líderes das potências vencedoras, acreditando que os problemas econômicos que caracterizaram o período entre guerras foram uma das principais causas do conflito,⁴⁷ entenderam ser necessária a criação de uma nova estrutura institucional internacional que evitasse a reincidência desses problemas.⁴⁸ Assim, em 1944, foi feita a Conferência de Bretton Woods. Dela resultou o entendimento que levou à criação do Banco Mundial e do FMI, o primeiro tendo por objetivo o financiamento da recuperação dos países atingidos pela Guerra e, posteriormente, a redução da pobreza no Mundo, o segundo objetivando a manutenção da segurança monetária internacional. Naquele momento ainda não fora levado em consideração o problema específico do comércio internacional. No entanto, houve o reconhecimento da necessidade da criação de uma

⁴⁷ A economia mundial nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foi marcada pela Grande Depressão, uma das maiores crises econômicas da história. A Grande Depressão teve início em uma crise no mercado financeiro dos Estados Unidos, sendo o seu marco inicial o colapso da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em outubro de 1929. Com o intuito de superar a recessão de sua economia, em 1930, os Estados Unidos elevaram drasticamente as suas tarifas alfandegárias de modo a impor fortes restrições à importação de bens. A iniciativa estadunidense provocou a reação dos demais países, que também impuseram medidas restritivas a importações, levando a um substancial encolhimento do comércio internacional. A dificuldade de se comerciar com outros países, em especial com os Estados Unidos, trouxe sérias consequências negativas para as economias de diversos países, espalhando a Depressão por todo o Mundo. Para a Alemanha, os efeitos foram particularmente drásticos. Além do comércio exterior severamente prejudicado pelo aumento global de tarifas, a economia alemã tinha que enfrentar as restrições e imposições do Tratado de Versalhes e deixar de contar com os constantes empréstimos vindos dos Estados Unidos, suspensos devido à crise naquele país. Esse contexto de grave depressão econômica teria, então, permitido a ascensão de líderes e políticas extremistas como Adolf Hitler e o seu nacional-socialismo (Reed, 2005).

⁴⁸ Jackson, 1997, p. 34-35.

organização internacional dedicada à regulamentação desse tema, de modo a completar a estrutura institucional provida pelo FMI no campo monetário.⁴⁹

Entre 1946 e 1948, foi realizada uma série de reuniões, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), destinadas à elaboração de um projeto para o acordo fundador da Organização Internacional do Comércio (OIC). Por fim, na Conferência de Havana, em 1948, foi apresentado o texto final da Carta da Organização Internacional do Comércio, que criaria a estrutura institucional destinada a regular as relações comerciais internacionais.⁵⁰

Entretanto, devido, principalmente, à resistência do Congresso dos Estados Unidos, a Carta de Havana nunca foi implementada e a OIC não chegou a ser estabelecida. O vácuo institucional surgido da rejeição à OIC foi então preenchido pela estrutura do GATT. Esse acordo foi firmado durante as reuniões realizadas em 1947 na cidade de Genebra, cujos temas envolviam tanto a criação da OIC quanto acordos para a redução de tarifas alfandegárias. Portanto, a estrutura do GATT tinha por objetivo inicial firmar acordos de redução de tarifas e estabelecer regras para a sua imposição, devendo operar sob o sistema regulatório da OIC. No entanto, com a ausência dessa organização, o GATT passou a ocupar o espaço a ela destinado, evoluindo de modo a se tornar uma organização internacional de fato, ainda que não tivesse sido constituído como tal.⁵¹

As instituições frutos de Bretton Woods (Banco Mundial, FMI e GATT),⁵² complementadas por outras fundadas em seguida, como a OCDE, a UNCTAD e diversos sistemas regionais, propiciaram um avanço constante na liberalização do comércio e dos fluxos financeiros. As condições de alta competitividade no comércio internacional, propiciadas por essa estrutura, levaram a importantes avanços tecnológicos, em especial nas áreas de transporte e comunicação. Os custos e tempos no transporte de mercadorias sofreram decréscimos drásticos e contínuos, enquanto as evoluções nas comunicações permitiram que a efetuação de pedidos e as remessas financeiras se dessem quase que instantaneamente.⁵³

Como visto anteriormente no modelo de evolução institucional descrito por North, quando a estrutura institucional vigente leva a um ambiente propício para o estabelecimento

⁴⁹ Jackson, 1997, p. 35.

⁵⁰ Jackson, 1997, p. 37.

⁵¹ Jackson, 1997, p. 38-42.

⁵² As entidades aqui descritas podem ser consideradas, sob o ponto de vista da Economia Institucional, tanto como organizações quanto como instituições. São consideradas organizações quando interagem como atores nas relações econômicas, tendo suas ações regidas por instituições externas a elas. No entanto, também podem ser consideradas como instituições quando percebidas como os entes reguladores das atividades econômicas, estabelecendo regras que incidem sobre as interações dos diversos atores das relações econômicas.

⁵³ Jackson, 1997, p. 7.

de uma economia competitiva, na qual há incentivos para a produção, isso se reflete em mudanças tecnológicas e institucionais. Esse processo propicia novas mudanças no cenário econômico, tendendo para o crescimento.

A partir da estrutura provida pelo sistema de Bretton Woods, deu-se um processo de evolução econômica marcado pela prevalência do comércio internacional. Esse processo levou a uma crescente interdependência mundial, que veio acompanhada de um expressivo aumento nas riquezas daqueles ingressados no sistema. Nessa nova realidade econômica, os bens passaram a ser produzidos onde os custos são menores, consumidores passaram a contar com mais possibilidades de escolhas, produtores ganharam novas oportunidades para aproveitar as economias de escala⁵⁴ e a competitividade passou a desempenhar um papel maior na determinação da produção.⁵⁵

A nova realidade econômica, conforme o processo contínuo descrito por North, faz com que os agentes busquem novas soluções para sobreviver em condições de alta competitividade, pressionando para a criação de instituições que propiciem menos custos e maior eficiência em suas transações e, conseqüentemente, na produção. Diante das possibilidades trazidas pelas tecnologias modernas, a pressão recai no sentido de se dotar as economias de instituições que permitam o seu máximo aproveitamento na diminuição de custos, inclusive aqueles que incidem sobre o comércio exterior. Assim, respondendo a essas demandas, os governos dos países, principalmente daqueles mais desenvolvidos, passaram a adequar suas instituições às características da nova economia global, dotando seus empreendedores de melhores condições para competir internacionalmente e produzir riquezas.

No âmbito internacional, houve a necessidade de se aprimorar a estrutura institucional, de modo que ela se adequasse aos fluxos crescentes do comércio internacional e ao aumento nas complexidades de suas relações. Com a criação da OMC em 1994, após oito anos de negociações, houve esse aprimoramento, com melhorias tanto nas regras formais que regem o comércio internacional quanto no sistema destinado a garantir a aplicação dessas regras.

No entanto, apesar de criar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico, a realidade de interdependência presente na economia mundial tornou as economias nacionais mais vulneráveis. Os efeitos negativos são particularmente sentidos por aqueles países que

⁵⁴ Uma situação de economia de escala ocorre quando o custo total de longo prazo aumenta proporcionalmente menos que a produção (Hall; Lieberman, 2005, p. 198). Isso significa que os custos de produção por unidade diminuem conforme aumentam as quantidades produzidas.

⁵⁵ Jackson, 1997, p. 6.

ainda não contam com uma estrutura institucional interna capaz de dotar seus agentes econômicos de condições para competir internacionalmente e, assim, criar incentivos para que esses agentes possam produzir. Os países que não possuem condições institucionais eficientes apresentam custos de transação excessivamente altos. Conforme o sistema econômico global evolui, esses países se tornam cada vez menos interessantes para investimentos e seus empreendedores contam com oportunidades progressivamente menores para produzir de forma competitiva. Conseqüentemente, a tendência é que suas economias diminuam em relação àquelas de países que se encontram em condições de tirar melhor proveito da atual economia mundial.

Para Douglass North, a fim de sobreviver e crescer no contexto de competição característico do mundo já desenvolvido, os países em desenvolvimento devem construir deliberadamente um sistema efetivo de mercado baseado em preços e suplementar esse sistema com a criação de instituições e organizações que integrem os conhecimentos com baixos custos de transação.⁵⁶ Segundo esse autor, as instituições podem diminuir os custos de transação nas economias mais avançadas ao permitir que os diversos conhecimentos dispersos, frutos da especialização e da divisão do trabalho, se integrem de modo eficiente e com baixos custos.⁵⁷

Há a necessidade, portanto, de se criar uma estrutura institucional que contribua para reduzir os altos custos de transação característicos da falta de informação presentes em economias altamente impessoais e especializadas, na qual os agentes carecem do conhecimento necessário para avaliar com precisão o objeto da transação e o comportamento dos seus parceiros comerciais. Portanto, aqueles países que forem incapazes de diminuir as incertezas nas suas interações econômicas encontram dificuldades em se inserir em um sistema econômico global cuja alta competitividade exige níveis elevados de especialização e, portanto, custos baixos de transação para a integração dos conhecimentos altamente especializados em uma cadeia produtiva.

⁵⁶ “To survive and grow in the context of the competition from the already developed world, they [developing countries] must deliberately construct an effective price system and supplement it by creating institutions and organizations to integrate that knowledge [specialized dispersed knowledge] at low costs of transacting” (North, 2005b, p. 120).

⁵⁷ North, 2005b, p. 121.

Para North, melhorar o desempenho de uma economia significa diminuir seus custos de transação e de produção, sendo a mudança institucional a chave para se atingir esses objetivos. A fim de se conseguir mudanças institucionais eficientes e duradouras, tem-se a necessidade da construção de um sistema político consensual no sentido dessas mudanças. No entanto, a criação desse consenso é um processo demorado, que requer o estabelecimento de um corpo normativo que regule as atividades dos agentes políticos.⁵⁸

Diante das pressões sofridas pela competição com economias mais desenvolvidas, os países em desenvolvimento, muitos dos quais não contam com um histórico de instituições políticas consensuais, se defrontam com a necessidade de fazer as devidas mudanças institucionais para melhorar seu desempenho econômico. Nesses casos, North aponta duas soluções. A primeira é a presença de um governo autoritário que tenha o entendimento, a vontade e a habilidade para por em prática as reformas necessárias. Esta, para funcionar em um prazo mais longo, depende da construção de um sistema político consensual, com o gradual abandono do autoritarismo. Portanto, as condições para que reformas institucionais eficientes ocorram em regimes autoritários são muito difíceis de se cumprirem na prática. A outra alternativa, mais demorada, compreende a atuação de organizações externas ao Estado e o fornecimento de auxílio externo, tendo como objetivo transferir para os residentes dos países em menor grau de desenvolvimento os conhecimentos e habilidades essenciais para a efetivação das mudanças necessárias. Assim, a criação de consenso político se daria como um reflexo do aumento de capital humano provocado pela assistência externa.⁵⁹ Os esforços de organizações internacionais dedicadas à promoção do desenvolvimento devem, portanto, seguir no sentido desta última solução.

De fato, as dificuldades enfrentadas por alguns dos países em estágios menos avançados de desenvolvimento em aproveitar as oportunidades presentes na economia globalizada tornaram-se uma grande fonte de preocupação para diversas organizações internacionais. A facilitação do comércio surge, nesse contexto, como um esforço para promover reformas nas condições estruturais dos países, em especial nas suas instituições, no sentido de diminuir os custos de transação presentes em seus comércios exteriores, e, assim, permitir que eles se beneficiem do comércio internacional.

⁵⁸ North, 2005b, p. 161.

⁵⁹ North, 2005b, p. 164.

As regras relativas ao controle aduaneiro estão entre as principais instituições a serem modernizadas para se conseguir ganhos de eficiência que diminuam os custos das transações comerciais internacionais. Isso se deve ao fato de que os avanços no comércio internacional descritos anteriormente tornaram-no particularmente sensível ao tempo. Assim, regras aduaneiras ineficientes provocam atrasos, que têm conseqüências cada vez mais severas para os custos das transações comerciais internacionais. Na seqüência, serão abordadas as formas pelas quais as atividades das aduanas influem nos custos do comércio exterior, justificando a adoção de medidas de facilitação do comércio nessa área.

1.2 . As aduanas e os custos das transações comerciais internacionais

Como visto no início deste capítulo, as aduanas são os órgãos dos governos incumbidos da aplicação de suas políticas de comércio exterior por meio do controle da entrada e saída de bens. Esse controle implica diversos custos adicionais para as operações de comércio exterior. Nesta seção, serão analisados os meios pelos quais as aduanas aumentam os custos das transações comerciais internacionais e as conseqüências desses custos para os agentes econômicos.

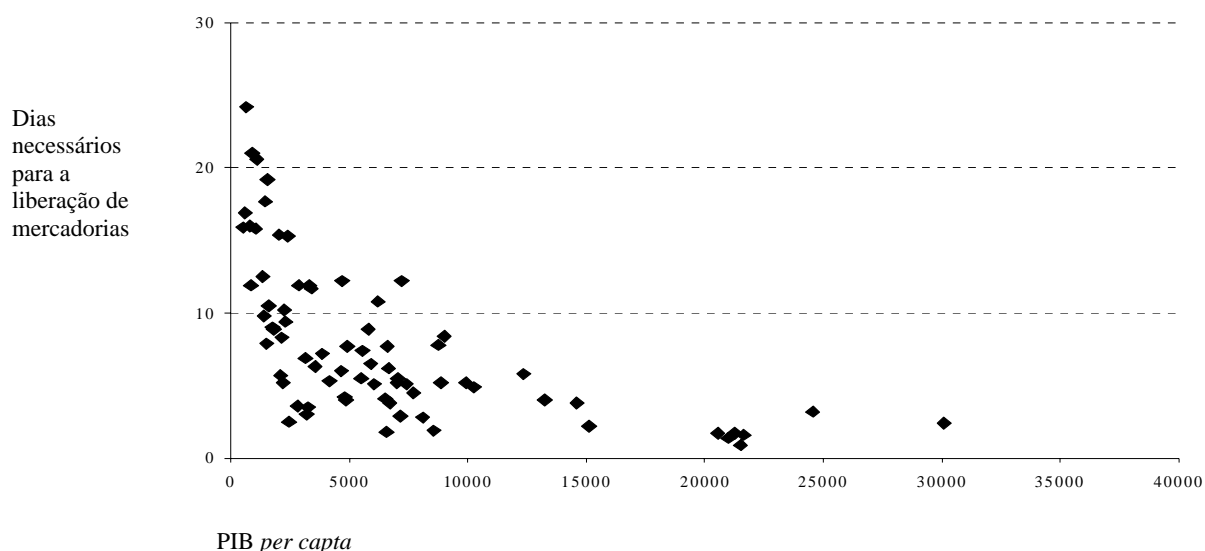
Os custos das transações de comércio internacional geralmente são maiores no lado do importador do que no lado do exportador. Isso acontece porque os procedimentos exigidos pelas autoridades do país exportador costumam ser muito inferiores do que as exigências para a importação de produtos. Assim, para os procedimentos destinados à exportação, os documentos necessários usualmente são em menor número e o controle das autoridades aduaneiras menos rigoroso do que o são, em geral, nos procedimentos de importação. Isso se dá em função da própria característica do controle aduaneiro como ferramenta de defesa da economia frente a operações comerciais danosas. Assim, as aduanas tendem a impor um maior controle sobre as importações a fim de evitar que produtos estrangeiros ingressem no país de modo que possa causar danos à economia nacional, a exemplo de importações subfaturadas e da entrada de produtos falsificados.

Segundo a OCDE, os custos diretos da movimentação de bens e pagamentos entre atores do comércio transfronteiriço representam entre 1% e 15% do valor total da transação comercial, enquanto os custos indiretos alcançam semelhante proporção. Essa variação depende da eficácia das administrações de cada país, de especificidades das mercadorias

comerciadas e da dimensão e tipo do negócio realizado.⁶⁰ Operações envolvendo produtos altamente perecíveis ou que, por sua natureza, sofram com maiores controles em fronteiras, como certos produtos alimentícios, por exemplo, tendem a apresentar custos maiores. Os custos também são relativamente mais altos para empresas pequenas e que operam pouco no comércio exterior.⁶¹

Quanto às diferenças entre os custos das transações comerciais em função dos sistemas aduaneiros dos diferentes países, a OCDE percebe, ao analisar as condições de 102 diferentes países, a existência de uma relação entre riqueza e eficiência aduaneira. Percebeu-se que os países que contam com um produto interno bruto (PIB) *per capita* maior têm, usualmente, aduanas mais eficientes e, portanto, oferecem custos de transação menores. Apesar dessa relação, considera-se possível que países de baixa renda estabeleçam uma aduana de alta eficiência, havendo, no mundo atual, serviços aduaneiros de boa qualidade em alguns países de PIB *per capita* relativamente baixo, enquanto certos países relativamente ricos apresentam aduanas ineficientes.⁶² A figura seguinte ilustra esse problema, apresentando a relação entre o número de dias necessário, em média, para a liberação de mercadorias importadas pelas aduanas dos países analisados pela OCDE e o PIB *per capita* desses países.

Figura 3: Número médio de dias necessários para a liberação de mercadorias importadas para um país em relação ao seu PIB *per capita* (paridade de poder de compra em dólares estadunidenses).⁶³



⁶⁰ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 4.

⁶¹ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 11.

⁶² OCDE/TD/TC, 2003d, p. 9.

⁶³ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 10.

Cada ponto no gráfico representa as condições específicas de um país. Percebe-se que a grande maioria dos países cujo tempo para liberação de importações é, em média, superior a 10 dias, conta com PIB *per capita* inferior a US\$ 5,000.00 anuais. Por outro lado, o tempo para a liberação de importações tende a ser inferior para os países mais ricos. No entanto, ainda que essa tendência seja acentuada, pode-se observar um grupo de países com PIB *per capita* inferior a US\$ 5,000.00 anuais, mas que apresenta baixos tempos para a liberação de mercadorias. Isso demonstra que os esforços para se estabelecer a eficiência nas aduanas pode ser bem sucedido mesmo nos países mais pobres.

Para se ter uma idéia da situação do Brasil, tem-se que o PIB *per capita* do País no ano de 2005 foi equivalente a US\$ 3,550.00,⁶⁴ enquanto, no mesmo ano, eram necessários, em média, 4 dias para a liberação de importações.⁶⁵

A mesma organização, em estudo publicado em 2001, divide os custos das transações comerciais internacionais em diretos e indiretos. Os primeiros estão diretamente relacionados às formalidades e cobranças por serviços relacionados ao comércio, enquanto os custos indiretos são relativos a atrasos procedimentais, perdas de oportunidades de negócios e custos relacionados com a imprevisibilidade de sistemas ineficientes.⁶⁶

Custos de cumprimento

Os chamados custos de cumprimento são aqueles advindos da coleta, produção, processamento e transmissão de informações e documentos exigidos pelas autoridades governamentais que intervêm no comércio entre países, bem como gastos com provedores de serviços relacionados a estas atividades, a exemplo dos despachantes aduaneiros.⁶⁷

Esses custos tendem a aumentar conforme as exigências dos governos e o número de participantes na transação sejam maiores. Um baixo nível de harmonização de exigências entre as autoridades intervenientes, com conseqüentes repetições nas solicitações de documentos e informações, também contribui para o aumento de custos.

Os custos de cumprimento, conforme as exigências feitas pelas autoridades de cada país, podem chegar a valores extremamente altos, como o que ocorre em Ruanda, onde

⁶⁴ Banco Mundial, 2007.

⁶⁵ Banco Mundial, 2006a.

⁶⁶ “Trade transaction costs may be defined as being composed of: costs directly related to formalities; charges for trade-related services; costs related to procedural delays; lost business opportunity costs; and costs related to lack of predictability” (OCDE/TD/TC, 2002a, p. 4).

⁶⁷ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 8.

esses custos chegam a US\$ 540.00 por contêiner para uma importação e a até US\$ 970.00 por cada contêiner a ser exportado. Por outro lado, em algumas das economias com menos entraves ao comércio internacional, os custos de cumprimento não passam, em média, de US\$ 100.00 por contêiner, a exemplo de Alemanha, Chile, França e Hong Kong.⁶⁸

Ao estarem pouco vinculados ao valor total da transação, os custos de cumprimento tendem a ser proporcionalmente mais altos para as empresas menores. Formalidades extensas e complexas obrigam as pequenas e médias empresas a gastar uma porção importante de seu capital. A fim de cumprir com um grande número de exigências, as empresas se vêem forçadas a tomar medidas dispendiosas, como contratar mais trabalhadores, aumentar as horas de trabalho ou aumentar a produtividade dos trabalhadores empregados.⁶⁹ Para empresas de menor porte e para empresas cuja produtividade do trabalho é mais baixa, caso de muitas empresas localizadas em países em desenvolvimento, em comparação com suas concorrentes de países desenvolvidos, esses custos adicionais podem tomar grandes proporções. Assim os custos de cumprimento excessivos dificultam a inserção das pequenas e médias empresas, em especial as localizadas nos países em desenvolvimento, nos mercados internacionais de bens, bem como aumenta seus custos de produção ao encarecer os insumos importados.

Por sua vez, estudo feito por Verwaal e Donkers, centrado no comércio exterior holandês, demonstra que o volume e frequência das transações de comércio exterior realizadas por uma empresa importam mais para os custos relativos ao cumprimento com as normas impostas pelos Estados do que o tamanho da empresa em si. Isso se deve ao fato de que, devido a economias de escala,⁷⁰ os custos das transações tenderão a ser mais facilmente compensados quando as transações se dão com maior frequência e em grandes volumes. Assim, uma empresa pequena, mas altamente especializada em operações de comércio exterior poderá enfrentar custos relativamente menores do que aqueles encontrados por empresas de grande porte, mas que pouco operam no comércio exterior. O estudo não nega, no entanto, que algumas exigências feitas pelos órgãos dos Estados afetam mais drasticamente

⁶⁸ Banco Mundial, 2006a.

⁶⁹ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 19.

⁷⁰ Como foi afirmado em nota anterior, uma situação de economia de escala ocorre quando o custo total de longo prazo aumenta proporcionalmente menos que a produção (Hall; Lieberman, 2005, p. 198). No caso em questão, devido ao grande volume e frequência das operações de comércio exterior, os custos da contratação de um profissional especializado, altamente produtivo ao lidar com as exigências do Estado relativas a estas operações, são inferiores aos ganhos proporcionados pela atuação deste profissional.

os custos das empresas menores ao exigir que estas façam investimentos relativamente altos, levando-se em consideração o seu capital reduzido.⁷¹

Outra conclusão de grande importância do estudo de Verwaal e Donkers é a de que os custos relativos ao cumprimento com exigências das aduanas diminuem a intensidade com que as empresas operam no comércio exterior. Assim, um aumento nos custos para a realização de transações comerciais internacionais induziria as empresas a reduzir suas operações de comércio exterior, voltando-se para o mercado interno.⁷²

Uma complexidade excessiva de exigências e formalidades por parte de agências intervenientes, com destaque para as demandas das aduanas, também eleva o tempo necessário para a preparação de documentos. Esse tempo pode variar muito conforme as exigências e condições presentes em cada país, sendo, por exemplo, de 1 dia, em média, para importações destinadas a Cingapura e de 45 dias, em média, quando o destino das mercadorias é Angola. No caso das transações envolvendo o Brasil, o tempo médio necessário para a preparação de documentos é de 12 dias para importações e de 14 dias para importações,⁷³ semelhante ao de outras economias em desenvolvimento, como Chile e China, mas ainda muito superior ao de países como Argentina, Geórgia e Lituânia.⁷⁴ Com o aumento no tempo necessário para o preparo de documentos, tem-se, além de um acréscimo no custo direto, refletido no número maior de horas de trabalho necessárias para cumprir com as exigências excessivas, um aumento em termos de custos indiretos, a serem analisados em seguida.

Em relação às taxas cobradas por aduanas e outras agências governamentais intervenientes, o GATT 1994 estabelece que essas devem ser reduzidas ao mínimo possível, não podendo ser superiores aos custos dos serviços utilizados, nem representar uma medida protecionista ou de caráter fiscal. Os procedimentos de exportação e importação, conforme o mesmo dispositivo, também devem ser minimizados e simplificados.⁷⁵

⁷¹ Verwaal; Donkers, 2003, p.261 e 269.

⁷² Verwaal; Donkers, 2003, p.263.

⁷³ Banco Mundial, 2006a.

⁷⁴ Banco Mundial, 2006a.

⁷⁵ “1. (a) All fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article III) imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes.

(b) The contracting parties recognize the need for reducing the number and diversity of fees and charges referred to in subparagraph (a).

(c) The contracting parties also recognize the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements.”(GATT 1994, Art. VIII:1).

Custos com pagamentos por serviços relacionados ao comércio

Esses custos abrangem os custos bancários, de transportes, seguros, custos portuários, serviços de manipulação de cargas, dentre outros. São suscetíveis de variação em função de regulamentações governamentais sobre as áreas de atuação dos provedores desses serviços, a exemplo de medidas restritivas de mercado ou regulamentação das operações em determinado setor.⁷⁶

Custos derivados de atrasos procedimentais

Dentre os custos indiretos, os custos derivados de atrasos procedimentais se dão como consequência da baixa eficiência dos serviços portuários e dos serviços providos pelas agências governamentais intervenientes, especialmente as aduanas. Estes atrasos se devem a problemas como falta de pessoal qualificado, equipamentos inadequados, baixos níveis de automatização, baixa produtividade e falta de incentivo dos agentes.

Os atrasos na liberação de mercadorias são uma forma de custos altamente sensível às atividades das aduanas. Pode-se afirmar que a medida para a eficiência da administração aduaneira é a média de tempo entre a chegada das mercadorias e a sua liberação.⁷⁷ Esse tempo em uma aduana altamente eficiente é, em média, de menos de um dia, como ocorre nos Estados Unidos, Noruega e Cingapura, mas pode chegar a uma média superior a 15 dias nas aduanas mais ineficientes, como as de Níger, República Democrática do Congo e Uganda. Dentre as aduanas das principais economias latino-americanas, a mexicana é a mais eficiente, permitindo, em média, a liberação de mercadorias importadas para o território do país em até 1 dia após a chegada, com média de 3 dias para mercadorias a serem exportadas. Na Argentina, no Brasil e no Chile, o tempo médio para a liberação de mercadorias importadas é de 4 dias, sendo os tempos inferiores para as mercadorias que deixam os territórios destes países.⁷⁸

Com o aumento constante dos fluxos de comércio internacional, consequência, principalmente, dos fenômenos da globalização e liberalização do comércio mundial, aumentam também os volumes de trabalho das aduanas, assim como os níveis de exigência em relação aos tempos de trânsito das mercadorias. Diante desta realidade, as consequências

⁷⁶ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 8.

⁷⁷ Bagai et. al., 2006, p. 16.

⁷⁸ Banco Mundial, 2006a.

econômicas da ineficiência das aduanas, refletidas, especialmente, em custos de tempo, tornam-se cada vez mais graves e evidentes.⁷⁹

Os custos relacionados com o tempo nas transações comerciais têm crescido nas últimas décadas.⁸⁰ Segundo estudo realizado por David Hummels, considerando-se o uso de transportes marítimos, cada dia adicional no trânsito de um bem, podendo-se aqui adicionar o tempo em que ele fica parado em função de ineficiências nos procedimentos de exportação e importação, diminui em 1% a probabilidade de se comerciar esse bem. O decréscimo chega a 1,5% quando o bem em questão é manufaturado.⁸¹ O mesmo estudo estima o custo de cada dia adicional no trânsito de uma manufatura comercializada entre países em 0,8% *ad valorem* do valor do produto.⁸²

Outro estudo, feito por Djankov, Freund e Pham, baseado em dados colhidos na *Doing Business Database*,⁸³ base de dados mantida pelo Banco Mundial, concluiu que, para produtos agrícolas sensíveis ao tempo, cada dia de atraso significaria uma diminuição de 7% em suas probabilidades de serem exportados. O estudo também concluiu que cada dia de atraso ocorrido antes que uma mercadoria seja exportada traria, em média, custos equivalentes a um aumento de 85 km na distância entre os parceiros comerciais.⁸⁴

As demoras nos portos e aduanas podem aumentar substancialmente os custos das transações comerciais. Estima-se que os atrasos causados pelas administrações aduaneiras representam 6% do tempo de transporte terrestre nos países do Leste da Europa. Esses países, juntamente com os do Norte da África e do Oriente Médio, são considerados os mais restritivos ao transporte rodoviário internacional em função de seus procedimentos de exportação e importação.⁸⁵

Uma empresa de cargas expressas operando na Suécia, por exemplo, após a implementação de reformas que diminuíram os tempos dos trâmites aduaneiros no país, teve a possibilidade utilizar seus veículos por uma hora a mais por dia, aumentando seus lucros entre 10 e 15%.⁸⁶ Parte do aumento de custos se dá pela estagnação de mercadorias nos armazéns,

⁷⁹ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 7.

⁸⁰ UNCTAD, 2005b, p. 4.

⁸¹ Hummels, 2001, p. 26.

⁸² Hummels, 2001, p. 26.

⁸³ Banco Mundial, 2006a.

⁸⁴ Djankov et al., 2006, p. 21.

⁸⁵ Messerlin et al., 2000, p. 580.

⁸⁶ Hellqvist, 2002, p. 21.

com conseqüente aumento em custos de transporte e outros serviços relacionados ao comércio internacional, assim como aumento nos custos de manutenção de estoques e armazenagem.⁸⁷

Os custos por atrasos também se dão em função da paralisação do capital investido nas mercadorias transacionadas, levando a prejuízos em função da perda dos ganhos potenciais do capital estagnado, bem como perda de oportunidades por falta de capital a ser aplicado em investimentos. Esses efeitos são ainda mais danosos para as pequenas e médias empresas, que contam com baixas reservas de capital.⁸⁸

Por sua vez, as indústrias de bens altamente perecíveis, que trabalham com produtos cujo valor sofre com altos níveis de depreciação ao longo do tempo, como animais vivos, flores, vegetais frescos e jornais, produto cujo valor está atrelado à atualidade de seus conteúdos, são extremamente sensíveis aos atrasos procedimentais. Uma maior demora na entrega de mercadorias, bem como sua estagnação em depósitos controlados pelas agências do governo, aumentam as probabilidades de que esta mercadoria seja danificada antes de sua entrega ao comprador.⁸⁹ A necessidade do bem para o seu comprador também pode implicar altos custos para este último, a exemplo de uma indústria que necessita de determinado insumo ou maquinário importado a fim de dar continuidade à sua produção.

Outro problema causado por atrasos é que eles dão margem à possibilidade de que surja uma defasagem entre as cambiantes preferências dos consumidores e o produto disponível para a venda, levando à depreciação desses produtos.⁹⁰ Indústrias de brinquedos e de alta moda, por exemplo, são particularmente sensíveis a esses custos, uma vez que, nestas indústrias, não se pode antecipar com grande margem de antecedência as demandas futuras.⁹¹

Devido à relação estreita entre custos com atrasos procedimentais e as atividades das aduanas e agências intervenientes, a maioria das propostas em negociação na OMC que tratam da regulamentação e esclarecimento do Artigo VIII do GATT 1994 tem como objetivo a diminuição dos custos relativos ao tempo provocados pelos procedimentos de importação e exportação. Como se verá, dentre as medidas em discussão, pode-se destacar a diminuição e a revisão periódica das exigências documentais e dos procedimentos aduaneiros, bem como o uso e atualização constante de sistemas automatizados na administração aduaneira.

⁸⁷ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 9.

⁸⁸ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 19.

⁸⁹ Hummels, 2001, p. 8.

⁹⁰ Hummels, 2001, p. 8.

⁹¹ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 7.

Custos de imprevisibilidade

Outra forma de custo indireto é aquela derivada da imprevisibilidade causada pela falta de transparência e uniformidade na interpretação de regras e contratos. Tal incerteza aumenta os custos de cumprimento, relativos à apresentação de documentos e informações, bem como dá maior margem para erros no atendimento às exigências governamentais e para a corrupção por parte das autoridades. Os efeitos deste problema tendem a ser mais graves quando o país não conta com um sistema eficiente de resolução de conflitos.⁹²

Regras aduaneiras inadequadas podem dar margem à imprevisibilidade aumentando os custos de transação entre aduanas e operadores do comércio exterior. Como visto anteriormente, em um ambiente de imprevisibilidade, os custos de se obter informações e se garantir direitos são mais altos. No caso do comércio exterior, deficiências na legislação aduaneira podem gerar incertezas para os operadores, que deverão empregar maiores recursos a fim de avaliar como proceder para realizar suas operações em conformidade com as regras e avaliar o comportamento das autoridades, quando forem poucas as garantias de aplicação uniforme dessas regras.

A ineficiência e a falta de transparência nos procedimentos de valoração aduaneira representam uma grande fonte de incertezas para os importadores. O problema é ainda mais grave quando estas ausências de eficiência e clareza nos procedimentos permitem que as autoridades ajam de má fé em suas atribuições ligadas à valoração, cobrando penalidades indevidas ou exigindo vantagens que configurem corrupção.⁹³

Situação semelhante pode ocorrer em relação à classificação aduaneira dos produtos e à inspeção de mercadorias. Em um ambiente de pouca transparência, existe margem para corrupção devido à possibilidade de autoridades aduaneiras usarem de discricionariedade, classificando produtos importados de maneira mais favorável ou desfavorável conforme pagamento de vantagens ilícitas por parte do importador. A ausência de critérios para a inspeção de mercadorias também pode levar a uma situação na qual autoridades aduaneiras de má fé ameacem fazer uso de seus poderes fiscalizatórios a fim de intimidar importadores com a perspectiva de violação de suas cargas para deles obter vantagens indevidas.⁹⁴

⁹² OCDE/TD/TC, 2002a, p. 10.

⁹³ Messerlin et al., 2000, p. 580.

⁹⁴ Global Express Association, p. 3.

A corrupção propiciada pela falta de transparência nas regras e procedimentos aduaneiros acrescenta uma série de novos custos para as transações comerciais internacionais. Além dos custos advindos diretamente do pagamento de vantagens ilícitas, a corrupção aumenta os custos da transação ao fazer necessário o emprego de recursos para identificar as autoridades às quais serão destinadas as vantagens, bem como para negociar com essas pessoas. Outros custos que surgem devido à corrupção dizem respeito às despesas necessárias para se manter o segredo das operações, a exemplo da manutenção de canais para pagamentos ilícitos. A corrupção também aumenta a incerteza da negociação, visto que não há meios de garantir o cumprimento de acordos feitos com os funcionários corruptos.⁹⁵ Além disso, deve-se considerar que as empresas não dispostas a se engajar em atos de corrupção deixarão de realizar operações de comércio exterior quando o pagamento de vantagens ilícitas for um requisito necessário para a sua conclusão.

Com o objetivo de combater a corrupção nas aduanas por meio da promoção da transparência e da eficiência, a Declaração de Arusha, de 1993, apresenta, dentre uma série de sugestões, a automatização dos procedimentos aduaneiros e a simplificação destes procedimentos em conformidade com padrões internacionais. Também destaca a importância de um sistema disciplinar eficiente capaz de punir adequadamente os transgressores e coibir práticas irregulares por parte de autoridades aduaneiras, bem como do pagamento de salários que permitam que as autoridades aduaneiras mantenham boas condições de vida, desencorajando-as a buscar fontes ilegais de renda.⁹⁶

Custos das perdas de oportunidades de negócios

Por fim, todos estes custos em conjunto levam a um outro custo indireto: a perda de oportunidades de negócios. Os custos excessivos de se realizar transações comerciais com determinado país minam a competitividade de suas indústrias ao reduzir as vantagens comparativas destas e torná-las desinteressantes para investidores estrangeiros.

Para países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, os altos custos nas transações comerciais podem superar as vantagens comparativas presentes nas indústrias do país, a exemplo do baixo custo do trabalho, impedindo que essas indústrias aproveitem suas vantagens para ingressar em mercados estrangeiros.⁹⁷ Importadores e exportadores também

⁹⁵ Aturapane, 2000, p. 15.

⁹⁶ OMA, 1993.

⁹⁷ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 13.

podem perder oportunidades ao serem incapazes de cumprir com prazos de fornecimento exigidos por eventuais parceiros comerciais.⁹⁸

Com o desenvolvimento e expansão do comércio eletrônico, empresas pequenas e médias passaram a ter a oportunidade de atingir novos mercados sem a necessidade de neles se estabelecer fisicamente.⁹⁹ No entanto, a competitividade nessa área está altamente vinculada à capacidade de entregar as mercadorias no menor tempo possível. Assim, um país com custos relacionados ao tempo muito altos perderá a oportunidade de desenvolver suas indústrias menores por meio dessa nova forma de comércio.

Quanto à perda de investimentos externos, tome-se o exemplo de uma empresa multinacional estrangeira dependente de amplas redes de suprimento. Essa empresa tenderia a evitar investir em países nos quais grandes atrasos e um ambiente de incertezas possam levar à estagnação de sua produção. A corrupção é outro fator que contribui para a diminuição dos investimentos ao aumentar os custos e incertezas nas transações comerciais, além de afastar investidores honestos.

Por sua vez, as empresas de transportes e outras provedoras de serviços relacionados ao comércio também acabam perdendo oportunidades devido aos custos altos para as transações comerciais internacionais, já que a demanda pelos serviços por elas prestados diminui com a redução do volume de comércio.

Cadeias de suprimentos e os custos das transações comerciais internacionais

As condições de entrada em mercados¹⁰⁰ são os parâmetros que devem ser atendidos pelas empresas exportadoras para poder ingressar nas redes de distribuição de bens e serviços nos mercados de outros países. Tais parâmetros podem ser relacionados às características do produto, como sua aparência, qualidade, segurança, autenticidade (a exemplo de produtos com certificados de procedência geográfica); às condições de produção, relativas a critérios ambientais e de segurança dos trabalhadores, por exemplo; aos preços; e aos tempos e condições de entregas.¹⁰¹

⁹⁸ OCDE/TD/TC, 2002a, p. 10.

⁹⁹ Hellqvist, 2002, p. 22.

¹⁰⁰ A UNCTAD apresenta uma diferenciação entre condições de entrada em mercados e condições de acesso a mercados. As primeiras dizem respeito à habilidade da empresa exportadora ingressar em determinado mercado em função de sua competitividade e das características das cadeias de suprimentos e deste mercado. Por sua vez, acesso a mercados diz respeito às condições legais e administrativas impostas pelos Estados importadores, em conformidade com normas internacionais, e que possibilitam o ingresso de empresas exportadoras aos mercados destes Estados (UNCTAD, 2003, p.3).

¹⁰¹ UNCTAD, 2003, p. 3.

Com a ampliação de mercados derivada da globalização econômica, crescentes reformas de liberalização comercial e constantes avanços tecnológicos, houve um conseqüente aumento da concorrência no âmbito tanto dos mercados internos como dos mercados internacionais. As condições de entrada em mercados vêm, então, se tornando gradativamente mais complexas. Assim, as empresas têm a necessidade de se manter atualizadas e devem buscar sempre a criação de novas estratégias a fim de permanecerem competitivas e ingressar em novos mercados.

Nas décadas de 1970 e 1980, as empresas passaram a desenvolver estratégias dirigidas ao consumidor, tornando-se fundamental a criação de capacidades para se adaptar rapidamente às suas necessidades, modificando produtos existentes e desenvolvendo novos modelos conforme mudam as demandas. A partir da década de 1990, com a alta capacidade dos sistemas de produção das empresas, tornou-se de crucial importância a criação de sistemas de suprimentos de insumos rápidos e eficientes. Além disso, a alta qualidade dos produtos passou a não ser o suficiente para que uma empresa se destacasse em um mercado altamente competitivo, sendo necessário contar com um sistema de entregas que leve o produto ao cliente no momento, lugar, condições e quantidades que este desejar, com o menor custo possível.¹⁰²

Assim adquire maior importância a idéia de rede de logística ou cadeia de suprimentos (*supply chain*), definida como o conjunto de todas as atividades relacionadas ao fluxo e transformação de bens de seu estado bruto até o produto acabado para consumo, bem como o fluxo de informações ligadas a essas atividades.¹⁰³ Esse conceito engloba fornecedores, centros de transformação, armazéns, centros de distribuição e pontos de venda de varejo, além de materiais brutos, bens em processamento e produtos acabados que circulam entre as instalações.¹⁰⁴

Por sua vez, o gerenciamento da cadeia de suprimentos diz respeito ao conjunto de medidas utilizadas para integrar de forma eficiente fornecedores, fabricantes, armazéns e vendedores, de modo que as mercadorias sejam produzidas e distribuídas nas quantidades certas, para os locais certos e no tempo certo, de forma a minimizar os custos ao longo do

¹⁰² Handfield et al., 1999, p. 1.

¹⁰³ “The supply chain encompasses all activities associated with the flow and transformation of goods from the raw materials stage (extraction), through to the end user, as well as the associated information flows” (Handfield et al., 1999, p. 2).

¹⁰⁴ “The supply chain consists of suppliers, manufacturing centers, warehouses, distribution centers, and retail outlets, as well as raw materials, work in process inventory, and finished products that flow between the facilities” (Simchi-Levi et al., 2000, p. 1).

sistema enquanto satisfaz exigências de níveis de serviços.¹⁰⁵ O gerenciamento da cadeia de suprimentos tem, portanto, como um de seus principais objetivos a diminuição de todos os custos existentes desde o fornecimento de insumos até a entrega do produto ao consumidor final.

Dentre os principais objetivos do gerenciamento de cadeias de suprimento está a redução dos tempos dos processos da cadeia, desde a extração da matéria-prima até o consumidor final. Esse objetivo é de grande importância, considerando-se que a concorrência, na atualidade, vai além de critérios como preço e qualidade do produto, levando vantagem competitiva a empresa capaz de entregar seus produtos ao consumidor em tempo menor.¹⁰⁶ Esse fator é especialmente importante para as indústrias de *commodities*. Por produzirem um bem padronizado, elas se vêm obrigadas a efetuar suas vendas conforme os preços de mercado. Daí que um dos principais diferenciais que podem obter em relação às concorrentes é a capacidade de levar seus produtos ao consumidor em um tempo inferior ao das empresas que com elas competem.

A dificuldade em entregar rapidamente os produtos também implica perdas de oportunidades de negócios. Nos locais onde sistemas portuários e aduaneiros ineficientes provocam atrasos constantes nas entregas de mercadorias, torna-se impraticável o ingresso de empresas em mercados que dependem de entregas rápidas e precisas.¹⁰⁷

A economia globalizada leva ao aumento do comércio internacional dentro da mesma indústria, com a transferência entre países de produtos em processamento, que serão incorporados a produtos finais. Nesse contexto, a alta eficiência das cadeias de suprimentos, inclusive em suas ligações internacionais, é de suma importância para os sistemas produtivos. Assim, os custos indiretos propiciados por aduanas ineficientes podem se dar na forma de perdas de oportunidades para as economias que contam com más regras aduaneiras, visto que estas regiões não deverão receber investimentos suficientes para participar das cadeias globais de suprimentos.¹⁰⁸

O aumento do comércio internacional intrafirma, no qual uma mesma empresa figura tanto como exportadora quanto como importadora, também contribui para a perda de

¹⁰⁵ “Supply chain management is a set of approaches utilized to efficiently integrate suppliers, manufacturers, warehouses, and stores, so that merchandise is produced and distributed at the right quantities, to the right locations, and at the right time, in order to minimize systemwide costs while satisfying service levels requirements” (Simchi-Levi, et al., 2000, p. 1).

¹⁰⁶ Handfield et al., 1999, p. 53.

¹⁰⁷ UNCTAD, 2005b, p.4.

¹⁰⁸ UNCTAD, 2005b, p.4.

oportunidades de investimentos para os países que contam com ineficiências na internalização de importações. No passado, as grandes corporações internacionais buscavam lugares com boa eficiência de custos para estabelecer toda a cadeia de produção de seus produtos. A realidade atual é distinta. Hoje, as pressões da globalização forçam essas empresas a dividir sua produção entre diferentes localidades, cada uma responsável por um componente que depois integrará o produto final.¹⁰⁹ Desse modo, as grandes multinacionais, que contam com sistema de produção distribuído em vários pontos do globo, evitam investir em regiões que lhes proporcionam custos elevados. Países que não permitem uma boa eficiência das cadeias de suprimentos tendem, assim, a ficar excluídos dos sistemas produtivos das grandes corporações, deixando de receber substanciais investimentos externos.

Uma parte importante do gerenciamento da cadeia de suprimentos diz respeito aos estoques de matérias-primas, bens em processamento e produtos acabados. As indústrias devem manter estoques devido a motivos como as economias de escala nos transportes, que tornam os custos mais baixos para o transporte de grandes volumes de cargas, e os níveis de incertezas relacionados às quantidades e qualidades de suprimentos oferecidos, aos custos de fornecimento e aos tempos de entregas.¹¹⁰

Os custos com estoques dizem respeito tanto aos custos diretos de sua manutenção, envolvendo gastos com pessoal, espaço e equipamentos quanto aos custos de capital dos bens armazenados e a depreciação que sofrem estes bens após períodos mais longos de armazenagem. Devido a esses diversos custos, tem-se como ideal a manutenção dos menores estoques possíveis, sem prejudicar o bom funcionamento do sistema. Muitas empresas, então, passaram a reduzir drasticamente seus estoques, adotando sistemas *just-in-time*, pelos quais os produtos são entregues nos momentos em que surgem as demandas.

A fim de minimizar o tamanho dos estoques e reduzir custos, as empresas adotam estratégias que levam em consideração o tempo entre o pedido dos produtos ao fornecedor e a sua entrega efetiva. Esse prazo é chamado *lead time*. Um *lead time* mais longo implica a manutenção de estoques maiores, com um conseqüente aumento de custos. Por sua vez, quanto maiores forem as incertezas em relação ao *lead time*, ou seja, quanto mais imprevisível for esse prazo, maior será a necessidade de se manter grandes estoques de reserva. Os estoques de reserva destinam-se a compensar as flutuações aleatórias presentes tanto no *lead time* quanto na demanda dos produtos, de forma a não interromper a produção ou o

¹⁰⁹ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 7.

¹¹⁰ Simchi-Levi et al., 2000, p. 42.

fornecimento ao consumidor final, dependendo do tipo de atividade realizada pela empresa. Um país cujos sistemas regulatórios, portuários e aduaneiros propiciam grandes demoras e incertezas nas entregas de produtos aumentarão tanto o *lead time* quanto as margens de imprevisibilidade do *lead time*, obrigando as empresas a aumentar seus estoques, com os conseqüentes acréscimos nos custos.

O uso de sistemas *just-in-time* também faz com que aumente o número de transações comerciais, ao mesmo tempo em que o volume de cada transação diminui. Esse acréscimo no número de operações de comércio exterior aumenta a importância dos custos relativos aos controles aduaneiros.¹¹¹ Isso se deve ao fato de que a atuação das aduanas no controle de determinado volume de mercadorias comercializadas se dá, nesses casos, de forma difusa, sobre cada operação de pequeno volume, diferente do que ocorreria se as mercadorias fossem transportadas com pouca frequência e em grandes quantidades.

A realidade descrita acima faz com que os Estados sejam obrigados a modernizar constantemente as suas instituições, dentre elas as regras relativas aos controles aduaneiros. A incapacidade de manter instituições altamente eficientes pode excluir países das cadeias globais de suprimentos, impedindo que eles se beneficiem com a economia globalizada. A facilitação do comércio tem como objetivo criar instituições que diminuam os custos das transações comerciais internacionais, de modo a permitir que os países se integrem nessas cadeias de suprimento, algo considerado de grande importância para a persecução do crescimento econômico. Dentre as instituições abrangidas pela facilitação do comércio, estão as normas aduaneiras. A seguir, ver-se-á como os países, geralmente dentro de reformas institucionais mais amplas, têm modernizado as suas aduanas para melhorar a condição de seus empreendedores no comércio internacional.

¹¹¹ Verwaal; Donkers, 2003, p. 269.

1.3 . Facilitação do comércio e reformas nos sistemas aduaneiros

A importância da eficiência aduaneira tem se tornado cada vez maior para o comércio internacional. Os principais fatores que elevam as pressões sobre as aduanas são: os constantes aumentos nos fluxos do comércio internacional; os constantes avanços tecnológicos, que conduzem a um aumento na velocidade desse comércio devido ao uso de sistemas mais eficientes de informações e transportes, como os que propiciam o comércio eletrônico e os sistemas de logística baseados em *just-in-time*; a grande complexidade do comércio internacional atual, marcada por uma multiplicidade de acordos de comércio firmados nos âmbitos regional e bilateral; e o aumento comparativo dos custos causados pela ineficiência aduaneira, visto que outros custos, como as tarifas, vêm diminuindo com a crescente liberação comercial.¹¹² Diante dessa realidade, diversos países vêm implementando mudanças em suas aduanas a fim de responder às crescentes demandas por elas enfrentadas.

A *Asia Pacific Foundation of Canadá* realizou, em 2000, uma pesquisa destinada a colher as impressões de atores do comércio internacional para a implantação de uma agenda de facilitação do comércio no âmbito da APEC. Foram dirigidos questionários a representantes de negócios localizados nos países membros da APEC e que operam no comércio internacional. Os procedimentos aduaneiros foram considerados pelos pesquisados como o maior fator impeditivo ao comércio, estando acima dos tributos aduaneiros e das regulamentações administrativas. Do número total de entrevistados, 53% afirmaram que os procedimentos aduaneiros representam um problema sério ou muito sério, número que é ainda maior considerando-se as respostas provenientes só dos países em desenvolvimento (69%).¹¹³

Dentre os problemas encontrados nas aduanas, os entrevistados apontaram o excesso de complexidade das regulamentações aduaneiras como o mais grave (52% afirmaram ser um problema sério ou muito sério), seguido pela falta de informações sobre regras e procedimentos (49%) e dificuldades para recorrer contra decisões administrativas (43%).¹¹⁴ Os entrevistados de países em desenvolvimento ainda apontaram os problemas na classificação tarifária de bens como um dos maiores relacionados a aduanas.¹¹⁵

¹¹² Hellqvist, 2002, p. 5.

¹¹³ Asia Pacific Foundation of Canada, 2000, p. 5.

¹¹⁴ Asia Pacific Foundation of Canada, 2000, p. 8.

¹¹⁵ Asia Pacific Foundation of Canada, 2000, p. 28.

Um dos principais problemas que levam à ineficiência aduaneira e, conseqüentemente, a uma maior demora na movimentação de mercadorias é o uso excessivo de inspeções físicas por parte das autoridades. Esse era o método tradicional para se verificar se as mercadorias transacionadas estavam em conformidade com as informações declaradas. Na época em que uma tecnologia menos avançada fazia com que o desembarque de mercadorias tomasse um longo tempo e em que os fluxos comerciais eram menores, a inspeção física de todas as mercadorias ainda era possível. Após a difusão do uso de contêineres, que podem conter um grande número de mercadorias diferentes, e da tecnologia que fez com que estas unidades de armazenagem pudessem ser desembarcadas em poucos minutos, tal prática tornou-se inviável.¹¹⁶

Além de aumentar substancialmente o tempo dos procedimentos aduaneiros, com todos os custos adicionais para o importador, as inspeções físicas violam contêineres e embalagens, levando a uma depreciação dos produtos, e a um aumento dos custos com manipulação das mercadorias e dos riscos de danos.¹¹⁷ Uma vez que o selo do contêiner é violado, as vantagens da containerização, em termos de segurança, são comprometidas, abrindo-se a possibilidade para danos, furtos e perdas, com conseqüentes complicações relativas à responsabilidade e prejuízos para a satisfação do comprador.¹¹⁸

Uma estratégia para se evitar os problemas das inspeções físicas sem diminuir a capacidade de controle das aduanas é a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos. As aduanas podem, assim, focar as inspeções físicas somente nas cargas que apresentem altos riscos de fraude e facilitar a liberação de cargas de baixo risco.

O caso do Peru é exemplar para demonstrar as vantagens de se substituir o uso amplo e indiscriminado de inspeções físicas por sistemas de gerenciamento de riscos. Antes da implementação das reformas realizadas nas aduanas do país na década de 1990, as inspeções físicas eram feitas para quase todas as cargas importadas, com uma variação de tempo entre 15 e 30 dias para a liberação de mercadorias. Após as reformas, com o uso de sistemas informatizados de avaliação de riscos, as inspeções foram reduzidas a somente 15% das cargas, passando a haver a liberação de importações entre 2 horas e 2 dias após a chegada.¹¹⁹

¹¹⁶ Raven, 2001, p. 64.

¹¹⁷ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 12.

¹¹⁸ Raven, 2001, p. 65.

¹¹⁹ OCDE/TD/TC, 2004, p. 26.

Além das questões relativas à diminuição dos custos das transações comerciais, outros fatores também contribuem para impulsionar as reformas dos procedimentos aduaneiros. Dentre eles, pode-se destacar a segurança nacional, fator que adquiriu maior importância após os ataques terroristas aos Estados Unidos, em 2001, e o combate ao crime organizado. Um dos maiores exemplos de implementação de reformas destinadas ao aumento da segurança frente ao crime organizado e ao terrorismo internacionais foi dado pela administração aduaneira dos Estados Unidos. Dentre as principais medidas adotadas nesse país, tem-se a criação, em novembro de 2001, da Parceria Aduanas-Comércio Contra o Terrorismo (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*, C-TPAT). Essa iniciativa criou um sistema de operadores econômicos autorizados e gerenciamento de riscos. O sistema permite que as importações de empresas credenciadas, que seguem os padrões de segurança estabelecidos pelo governo, ingressem no território do país sem maiores controles por parte das autoridades aduaneiras. Enquanto isso, uma fiscalização mais rigorosa é dirigida às importações consideradas de maior risco para a segurança nacional, levando a um melhor uso dos recursos destinados a este fim.¹²⁰

O aumento da capacidade arrecadatória do Estado também é um elemento bastante considerado na promoção de reformas aduaneiras. De fato, a arrecadação em aduanas representa, para alguns Estados, uma porção relevante da receita de seus governos. Com a redução de tarifas conduzidas, no âmbito multilateral, pelas rodadas de negociações do GATT e da OMC e, nos âmbitos regional e bilateral, pelos diversos tratados de livre comércio, a arrecadação nas fronteiras sofre uma forte tendência a ser reduzida. A introdução de reformas nos procedimentos aduaneiros que conduzam a um aumento da eficiência é uma das ferramentas utilizadas para reverter essa tendência, podendo, inclusive, incrementar a arrecadação. Tal se dá porque a ineficiência do sistema aduaneiro permite um número maior de fraudes na valoração das mercadorias, de más condutas de autoridades aduaneiras corruptas e da entrada ilegal de mercadorias no país.¹²¹

¹²⁰ U.S. Customs & Borders Protection, 2004, p. 12-13.

¹²¹ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 9.

Altos custos para o ingresso de mercadorias no território de um país provocam incentivos para o de descaminho de produtos,¹²² prejudicando a arrecadação. Em países nos quais os custos de transação comercial são muito altos, os riscos e custos do descaminho podem ser considerados de menor monta. Por sua vez, em um país com baixos custos para as transações do comércio internacional, o descaminho dificilmente será considerado uma atividade compensadora. Além dos custos diretos para o Estado, a atividade criminosa também afeta as indústrias nacionais e importadores regulares, que têm que competir contra produtos que ingressaram no país irregularmente, com custos muito inferiores.¹²³

A experiência peruana ilustra um caso em que o aumento da arrecadação veio concomitantemente com a diminuição de tarifas, em um contexto de aumento na eficiência das aduanas. Em 1990, a arrecadação do Peru com tributos aduaneiros foi de 663 milhões de dólares, representando 23% do PIB do país, com tarifas variando entre 10% e 84% *ad valorem* dos produtos importados. Após a realização de reformas nas aduanas, a arrecadação passou a 2.723 milhões de dólares, ou 35% do PIB do país, no ano de 1996, ao mesmo tempo em que as tarifas foram reduzidas entre 10% e 15% em relação aos números de 1990.¹²⁴ Ainda que não se possa avaliar com precisão em que medida as reformas influenciaram o aumento de arrecadação, deve-se reconhecer que a maior eficiência desempenhou um papel decisivo, tanto por propiciar maiores fluxos de comércio quanto por melhorar a qualidade da fiscalização.

Ao tratar da promoção de mudanças institucionais com vistas à melhora do desempenho econômico, Douglass North afirma que o primeiro passo deve ser compreender as causas do baixo desempenho. Já em um segundo momento, há a necessidade de se entender como foram construídas as instituições do país e os modelos mentais nas quais estas se basearam. O conhecimento das origens das instituições e das ineficiências causadas por elas é, portanto, fundamental para que se possa planejar reformas estruturais.¹²⁵ North aqui se refere ao contexto da economia de um país considerada em sua totalidade. No entanto, considerando-se que as reformas nas aduanas devem estar incluídas em um contexto global de melhora na estrutura institucional do país, pode-se dizer que suas observações também são válidas nesse âmbito mais limitado. Portanto, para que a realização de reformas nos

¹²² O Código Penal brasileiro tipifica descaminho como “iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria” (Brasil. Decreto-lei 2.848/1940, Art. 334).

¹²³ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 10.

¹²⁴ OCDE/TD/TC, 2004, p. 26.

¹²⁵ North, 2005b, p. 163.

procedimentos aduaneiros tenha resultados efetivos, deve-se antes promover um diagnóstico, identificando as áreas problemáticas para as quais deverão se dirigir as medidas reformadoras. A realização de diagnósticos insuficientes ou inadequados é, inclusive, uma das causas mais comuns de fracassos nos intentos de otimizar as atividades das aduanas. Um dos principais meios para se fazer diagnósticos é a consulta às partes interessadas, envolvendo, além da administração aduaneira, os agentes econômicos e operadores do comércio exterior.¹²⁶

As reformas aduaneiras devem ser feitas com a perspectiva de uma visão sistêmica. Os problemas operacionais de aduanas usualmente contam com diversas causas inter-relacionadas, devendo ser abordados de forma abrangente. Investimentos em infraestrutura, por exemplo, serão insuficientes para a redução de custos caso sejam mantidos modos operacionais ineficientes.¹²⁷

O contexto de desenvolvimento político-econômico do país, suas metas e limitações também são aspectos a se considerar na implantação de reformas aduaneiras. Por muitas vezes, as reformas nas aduanas e em outras agências intervenientes no comércio exterior fazem parte de um conjunto amplo de medidas adotadas pelos países, especialmente por aqueles em desenvolvimento, a fim de liberalizar suas economias, abrir seus mercados e democratizar seus processos políticos. Ou seja, as reformas aduaneiras tendem a ser mais eficientes quando inseridas em um contexto de mudança institucional que siga no sentido da maior eficiência econômica. Exemplo disso foram as reformas adotadas por alguns países latino-americanos a partir da segunda metade da década de 1980.¹²⁸

O caso chileno é o mais emblemático da região. Com suas reformas liberalizantes, o Chile obteve, entre 1990 e 1998, uma expansão de 142% em seu comércio exterior. A reforma das aduanas teve papel crucial nesse crescimento, impedindo que os grandes aumentos no fluxo comercial ganhos com outras medidas não fossem barrados por uma burocracia sobrecarregada e ineficiente.¹²⁹

Angola e Moçambique são outros dois exemplos da introdução bem sucedida de medidas reformadoras nas aduanas. Em Moçambique, após duas décadas de guerras civis, a administração e a infra-estrutura das aduanas se encontravam extremamente debilitadas, sendo incapazes de evitar a entrada e saída irregular de mercadorias no território do país. Os

¹²⁶ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 13.

¹²⁷ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 13.

¹²⁸ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 8.

¹²⁹ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 8.

custos para as transações feitas legalmente se tornaram extremamente altos, incentivando as práticas ilegais.

Em 1997, após diálogos com o Banco Mundial e com o Fundo Monetário Internacional, as autoridades moçambicanas, em função da falta de estrutura humana local para lidar com os problemas, contrataram uma empresa britânica para assumir a administração aduaneira do país por três anos e fazer as reformas necessárias. Como resultado das reformas, houve um crescimento, após dois anos, de 38% na arrecadação do Estado com aduanas, com tarifas menores que antes. O tempo para a liberação de mercadorias importadas via porto de Maputo, o principal do país, passou a ser de, em média, 1 dia após a entrega correta dos documentos de importação, representando uma redução de até 40 vezes em relação aos tempos anteriores à reforma.¹³⁰

Assim como Moçambique, Angola também teve sua estrutura aduaneira destruída após constantes guerras civis. Nesse contexto, a entrada irregular de mercadorias e os altos custos das transações impediam a reconstrução de indústrias destruídas pelas guerras e desestimulavam os investimentos externos. Em 2000, a mesma empresa que antes havia feito as reformas nas aduanas de Moçambique foi contratada para assumir a administração aduaneira angolana a fim de torná-la eficiente. Entre os anos de 2002 e 2003, durante as reformulações, a arrecadação nas aduanas de Angola aumentou em 150%. Ainda em 2003, o tempo de processamento de documentação para a liberação de mercadorias chegou à meta de 24 horas.

Para que as reformas aduaneiras realizados nos países em desenvolvimento, a exemplo das realizadas em Angola, Chile, Moçambique e Peru, produzam os efeitos desejados, faz-se necessário considerar as diversas áreas relativas às aduanas. Assim sendo, as reformas têm sido dirigidas, principalmente, aos campos da legislação, do gerenciamento de informações, das políticas de recursos humanos, da estrutura organizacional, dos procedimentos e da execução das normas aduaneiras.

No que diz respeito à legislação, muitos países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento contam com normas aduaneiras esparsas, confusas e ultrapassadas. Angola antes das reformas, por exemplo, contava com 119 leis relacionadas a aduanas, elaboradas entre 1931 e 1967, época colonial, pelas autoridades portuguesas, sem qualquer forma de consolidação ou uniformidade na aplicação.¹³¹ As mudanças frequentes na dinâmica do

¹³⁰ OCDE/TD/TC, 2004, p. 9 – 11.

¹³¹ OCDE/TD/TC, 2004, p. 14.

comércio internacional, com constantes inovações tecnológicas, levam à necessidade de uma atualização constante das normas que regulamentam os procedimentos e exigências das aduanas e agências intervenientes. Após as reformas, a legislação aduaneira angolana foi modernizada, estando adequada aos padrões estabelecidos pelo GATT 1994 e pela OMC, e agrupada em um código, além de impor o treinamento dos profissionais de aduanas.¹³²

A introdução e atualização de sistemas automatizados de processamento de informações é um passo considerado essencial para o estabelecimento de um sistema aduaneiro altamente eficiente. Ainda que seja possível reformular procedimentos aduaneiros, implantando sistemas de gerenciamento de riscos, por exemplo, por meio de processos baseados em papel, a inserção de sistemas automatizados agiliza os procedimentos e aumenta a eficiência da mão-de-obra. O uso de sistemas eletrônicos informatizados é, portanto, a base das práticas das aduanas modernas.¹³³

A automatização deve ser considerada como um instrumento para a otimização dos modos de operação, não como um fim em si. Devido ao seu caráter instrumental, a adoção de sistemas automatizados só tem sentido quando realizada concomitantemente com reformas nos procedimentos e na estrutura organizacional das aduanas.¹³⁴ Portanto, a função primordial da automatização é a de aumentar o desempenho de outras medidas de facilitação do comércio, servindo como suporte para a introdução de técnicas modernas de gerenciamento de aduanas.¹³⁵

Por sua vez, as políticas de recursos humanos visam substituir mão-de-obra inadequada por profissionais capacitados para operar eficientemente nas aduanas. Essas políticas envolvem o afastamento de servidores corruptos e ineficientes, a implementação e aplicação de códigos de conduta objetivos, a contratação de pessoas de nível educacional e de especialização adequados às funções a serem exercidas, a capacitação de profissionais por meio do investimento em treinamento e educação e o pagamento de salários condizentes com os cargos ocupados.¹³⁶

As reformas dirigidas à estrutura organizacional dizem respeito à administração financeira e operacional das aduanas. Uma das medidas que vêm sendo adotadas por países em suas reformas aduaneiras é tornar as aduanas autofinanciáveis ao vincular suas verbas à

¹³² OCDE/TD/TC, 2004, p. 14.

¹³³ Raven, 2001, p. 65.

¹³⁴ OCDE/TD/TC, 2003a, p.16.

¹³⁵ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 4.

¹³⁶ OCDE/TD/TC, 2003a, p.18.

arrecadação por elas obtidas. Outra medida de grande importância é a definição clara de atribuições e a cooperação entre as diversas agências governamentais que intervêm no comércio exterior. Privatizações de serviços relacionados às operações das aduanas, como armazenagem e manipulação de cargas e a operação dos sistemas automatizados, também têm sido feitas, resultando em diminuição de custos e permitindo que as agências governamentais concentrem-se em suas funções principais.¹³⁷

Quanto às reformas realizadas em relação aos procedimentos e à execução das normas aduaneiras, seu objetivo é tornar mais célere a liberação de mercadorias que entram regularmente no território nacional e, ao mesmo tempo, identificar eficazmente as transações irregulares. Devido à resistência a mudanças, apresentada por agentes da administração já habituados aos procedimentos tradicionais, as medidas destinadas à modernização de procedimentos acabam tornando-se de difícil implementação. Dentre elas, pode-se destacar o uso de sistemas inteligentes de análise de riscos. A fim de se garantir o bom funcionamento desses sistemas, é de grande importância que a coleta e o gerenciamento de dados e informações sejam feitos dentro de elevados padrões de qualidade. Tem-se, então, a automatização como uma poderosa ferramenta para esta finalidade.¹³⁸

Além das medidas estabelecidas internamente, a Organização Mundial de Aduanas (OMA) ressalta a importância da cooperação entre as aduanas de diferentes países. Usando sistemas eletrônicos integrados, as administrações aduaneiras poderiam trocar informações relevantes sobre transações comerciais internacionais a fim de reduzir o tempo de processamento aduaneiro das mercadorias e de tornar os controles mais efetivos. Um sistema desse tipo é utilizado pelas aduanas dos países da União Européia no comércio intrabloco.¹³⁹

A implantação de reformas aduaneiras, assim como da facilitação do comércio em geral, pode ser bastante custosa, requerendo o emprego de recursos financeiros e humanos, além de uma estrutura institucional, que, por muitas vezes, não se encontram presentes nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.¹⁴⁰ Daí a importância de programas internacionais de assistência técnica e capacitação a fim de permitir que estes países reformulem eficientemente as suas aduanas.

¹³⁷ OCDE/TD/TC, 2003a, p. 19.

¹³⁸ OCDE/TD/TC, 2003a, p.20.

¹³⁹ OMA, 2004, p. 15.

¹⁴⁰ OCDE/DCD/DAC, 2005, p. 5.

Em função do amplo reconhecimento dos benefícios das medidas de facilitação do comércio, algumas organizações internacionais têm ampliado esforços para a sua implementação. Estas organizações vêm se mobilizando no sentido de trazer apoio técnico e financeiro para a promoção da facilitação do comércio, especialmente nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse sentido, pode-se destacar o trabalho da OCDE, com a realização de diversos estudos a fim de contribuir para as discussões sobre facilitação do comércio que vêm ocorrendo na OMC. O Banco Mundial realiza trabalho semelhante, disponibilizando importantes publicações acerca dos avanços realizados por diversos países nesse campo, bem como estudos que buscam contribuir para as negociações da OMC. Também financia projetos nacionais de reformas de facilitação do comércio por meio da concessão de empréstimos e assistência técnica.

As organizações vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), o *Center for Trade Facilitation and Eletronic Business* (CEFACT), ligado à *United Nations Economic Comission for Europe* (UNECE), e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) também têm se dedicado ao tema.

Organizações de integração regional desempenham um papel importante na promoção da facilitação do comércio pela cooperação entre governos de países vizinhos a fim de buscar harmonizar e simplificar seus procedimentos aduaneiros, bem como possibilitar maior intercâmbio de informações. São merecedoras de destaque a APEC, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a União Européia.

A OMA, desde sua fundação em 1952, vem trabalhando na criação de padrões internacionais para os procedimentos aduaneiros e na harmonização das diversas administrações aduaneiras. Dentre as convenções da OMA, tem-se o Sistema Harmonizado, que estabelece uma classificação aduaneira uniforme, o *WCO Data Model*, que visa padronizar sistemas de dados e a Convenção de Quioto Revisada, que apresenta padrões para procedimentos aduaneiros.

A OMC trouxe a questão da facilitação do comércio e, em especial, dos procedimentos aduaneiros para a mesa de negociações multilaterais. Estas negociações, assim como as medidas destinadas a reformar os procedimentos aduaneiros serão objeto de análise mais aprofundada em capítulo posterior do presente trabalho.

1.4 . Impactos econômicos da facilitação do comércio

Diante de uma literatura empírica bastante limitada, os estudos realizados por John S. Wilson, Mann e Otsuki configuram a maior e mais abrangente projeção sobre os efeitos da promoção da facilitação do comércio sobre os fluxos do comércio global. O último e mais amplo deles, publicado em 2005 na revista *The World Economy*, engloba 75 países agrupados em seis regiões: Leste asiático; Europa e Ásia Central; América Latina e Caribe; Oriente Médio e Norte da África; Sul da Ásia; e África Subsaariana.¹⁴¹

O estudo analisa índices de facilitação do comércio relacionados a transportes, procedimentos aduaneiros, sistemas regulatórios e infra-estrutura de serviços a fim de estimar os efeitos da facilitação do comércio sobre os fluxos do comércio internacional e sobre as economias dos países analisados. Cada uma dessas áreas corresponde a um dos artigos do GATT 1994 cuja regulamentação está em negociação na OMC.

O índice relacionado aos transportes, pertinente ao Artigo V do GATT 1994, busca medir a eficiência da infra-estrutura portuária dos países estudados, avaliando a qualidade dos serviços prestados em seus portos marítimos e aeroportos. O índice que diz respeito às aduanas busca refletir tanto os custos diretos e indiretos gerados por estas como a sua transparência administrativa (GATT 1994, Art. VIII), enquanto o índice relativo ao ambiente regulatório visa avaliar a relação entre a economia e as normas (GATT 1994, Art. X). Por fim, o índice relativo aos serviços busca estabelecer em que medida a estrutura nacional de serviços essenciais para o comércio, como de telecomunicações, finanças e logística, se encontra em relação a um ideal que maximize a eficiência das atividades econômicas. Ainda que este último índice não tenha correspondência exata em um Artigo específico do GATT, a qualidade dos serviços é considerada pelos autores como um elemento fundamental para a promoção do comércio exterior de um país.

Cada uma dessas quatro categorias (transportes, procedimentos aduaneiros, ambiente regulatório, infra-estrutura de serviços) foi composta por dois diferentes índices, calculados com base em dados extraídos de três diferentes fontes.¹⁴² O valor de referência

¹⁴¹ Wilson, J. S. et al., 2005.

¹⁴² As fontes de dados utilizadas por Wilson, Mann e Otsuki foram: KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATON, P. *Governance matters II: updated indicators for 2000–01*. Washington, DC: The World Bank, 2002; IMD. *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: IMD, 2002; WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Competitiveness Report*. Genebra: World Economic Forum, 2001.

para cada um dos índices (1,00) equivale à situação presente no país que adota as práticas tidas como as mais eficientes para cada área analisada, de modo que o valor atribuído a cada país demonstra o quanto as suas práticas se distanciam daquelas.¹⁴³ A tabela seguinte, considerando o ponto de vista do importador, ilustra os índices de facilitação do comércio apresentados por Wilson, Mann e Otsuki, mostrando os países que adotam as melhores (índice igual a 1) e as piores práticas em cada categoria e as médias gerais entre os países para cada índice analisado.

Resumo estatístico dos valores dos índices de facilitação do comércio¹⁴⁴

Categoria	Índices	Média	Mín.	País importador com desempenho mínimo	Máx.	País importador com desempenho máximo
Eficiência Portuária	Instalações portuárias	0,636	0,261	Bolívia	1,000	Cingapura
	Transporte aéreo	0,710	0,229	Eslováquia	1,000	Cingapura
	<i>Índice agregado</i>	0,673	0,345	Bolívia	1,000	Cingapura
Ambiente Aduaneiro	Barreiras ocultas à importação	0,702	0,368	Paraguai	1,000	Finlândia
	Corrupção	0,689	0,343	Bangladesh	1,000	Islândia
	<i>Índice agregado</i>	0,695	0,384	Paraguai	0,979	Finlândia
Ambiente Regulatório	Transparência das políticas de governo	0,619	0,089	Argentina	1,000	Finlândia
	Controle da corrupção	0,746	0,530	África do Sul	1,000	Finlândia
	<i>Índice agregado</i>	0,689	0,353	Venezuela	1,000	Finlândia
Infra-estrutura de Serviços	Velocidade e custos de acesso à Internet	0,629	0,348	Vietnã	1,000	Finlândia
	Efeitos da Internet sobre os negócios	0,719	0,481	Grécia	1,000	Finlândia
	<i>Índice agregado</i>	0,674	0,482	Maurícia	1,000	Finlândia

¹⁴³ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 844 - 846.

¹⁴⁴ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 847.

O modelo econômico utilizado pelos autores para estimar as possíveis mudanças nos fluxos de comércio entre os países estudados foi o modelo gravitacional de fluxos de comércio internacional. Esse modelo é amplamente utilizado no estudo dos fluxos de comércio bilateral e leva em consideração uma série de fatores e especificidades geográficas, como produto interno bruto, população, tamanho de mercado, afinidades lingüísticas, dentre outras características que podem interferir no comércio entre os países.¹⁴⁵

Antes de avaliar os efeitos potenciais de mudanças nos índices de facilitação do comércio, o estudo estimou o valor que essas mudanças teriam em termos de redução de tributos aduaneiros. Assim, os autores buscaram estabelecer qual a mudança média nos índices de facilitação do comércio que levariam a um fluxo comercial equivalente ao ocasionado por uma redução de uma tarifa de 8,5% para uma situação de eliminação total de tributação aduaneira. Concluíram que, para atingir esse objetivo, seria necessária uma melhora na eficiência portuária, por parte do país importador, de 15% ou de 5,2% por parte do país exportador; uma melhora de 10,2% realizada no ambiente aduaneiro do importador; uma melhora de 6,6% na estrutura de serviços do importador (2,5% na estrutura do exportador); ou uma melhora de 17% no ambiente regulatório do importador (equivalente a 7,8% de melhora no exportador).¹⁴⁶

Para realizar suas previsões em relação aos efeitos de reformas de facilitação do comércio, primeiramente os autores calcularam a média geral de cada um dos quatro índices de facilitação do comércio entre os países pesquisados. Em seguida, utilizando o modelo gravitacional, buscaram estimar os efeitos da elevação dos índices dos países que se encontravam abaixo da média até a metade da diferença entre os números dos países e a média. Esta formulação implica um percentual de mudanças diferente para cada país, supondo que aqueles que se encontram em piores condições deverão implantar uma maior quantidade de reformas do que os que se encontram mais próximos da média.¹⁴⁷

Diante dessa melhora nos índices de facilitação do comércio, previu-se um aumento de 377 bilhões de dólares anuais no fluxo de comércio entre os 75 países, o que equivaleria a um acréscimo de 9,7%. As melhorias nas infra-estruturas portuárias dos países resultariam em um aumento de 107 bilhões de dólares por ano no comércio, 33 bilhões seriam acrescidos pelas melhorias nos procedimentos aduaneiros, 83 bilhões por melhorias nos

¹⁴⁵ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 848 - 849.

¹⁴⁶ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 861.

¹⁴⁷ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 862.

ambientes regulatórios e 154 bilhões de dólares anuais devido às melhorias na infra-estrutura de serviços, especialmente telecomunicação, transportes e finanças.¹⁴⁸

Os benefícios individuais de cada país, na forma de um aumento tanto em suas exportações como em suas importações, seriam obtidos tanto em função das reformas implementadas internamente quanto devido às reformas realizadas por seus parceiros comerciais.

Levando-se em consideração somente os países da América Latina e Caribe integrantes do estudo, estimou-se que, uma vez estabelecidas reformas na infra-estrutura portuária conforme as previstas no modelo, haveria um aumento médio nas suas exportações de cerca de 7,5%, com um acréscimo de cerca de 4% nas importações. As reformas relacionadas a aduanas implantadas internamente levariam a um aumento de 0,9% nas exportações dos países da região, o melhor resultado dentre os grupos de países analisados.¹⁴⁹

O Brasil seria um dos grandes beneficiados, com um aumento em suas exportações de cerca de 530 milhões de dólares por ano devido a reformas aduaneiras feitas em seu território. As melhoras na qualidade dos serviços também se destacam nas previsões para a América Latina, representando um aumento potencial superior a 4% nas exportações da região, quando implementadas localmente. Por sua vez, as importações da região tendem a aumentar em cerca de 4%, uma vez feitas as reformas aduaneiras na forma estabelecida pelo modelo. As melhoras nos índices de serviços também levaram a um aumento expressivo das importações e exportações da região, seguindo um padrão similar ao das melhoras nos índices portuários.¹⁵⁰

De modo geral, no entanto, os maiores beneficiados por um aumento nos índices de facilitação do comércio, conforme o modelo gravitacional utilizado pelos autores, seriam os países do Sul da Ásia, que poderiam gozar de um aumento de 40,3% em suas exportações. O país que mais ganharia em exportações seria a China, com um acréscimo total de 120,7 bilhões de dólares por ano.¹⁵¹

O estudo realizado por Wilson, Mann e Otsuki mostra que reformas na área de facilitação do comércio podem elevar expressivamente os fluxos comerciais entre os países. Medidas nesse sentido apresentaram uma tendência de aumentar tanto as exportações como as importações de todos os países envolvidos, sendo maior a tendência de aumento nas

¹⁴⁸ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 862.

¹⁴⁹ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 863 - 864.

¹⁵⁰ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 864 - 865.

¹⁵¹ Wilson, J. S. et al., 2005, p. 867.

exportações. Ainda que todos sejam beneficiados, os benefícios tendem a ser muito menores para os países menos inseridos no comércio internacional do que os percebidos por aqueles que contam com uma alta inserção nos mercados globais, a exemplo dos países do Leste e do Sul da Ásia.

As melhoras nas áreas de transportes e infra-estrutura de serviços foram as que apresentaram maior potencial para o aumento do comércio internacional. No entanto, ainda que o aumento de comércio obtido pela realização de melhorias nos procedimentos aduaneiros seja proporcionalmente menor em comparação com as outras áreas, as reformas aduaneiras costumam ser menos custosas e mais fáceis de implantar que reformas na estrutura portuária ou na infra-estrutura de serviços. Desse modo, pode ser mais vantajoso para um país buscar melhorar imediatamente seus procedimentos aduaneiros do que adotar outras medidas. Uma análise de custo-benefício deve, entretanto, ser feita em cada situação, levando em conta as características e necessidades específicas de cada país para se implantar as reformas que levem a uma maior eficiência com um menor custo possível.

Isidro, Wilson e Mejía utilizaram o modelo de Wilson, Mann e Otsuki para antever potenciais efeitos de medidas de facilitação do comércio sobre a economia mexicana. Segundo suas conclusões, ao elevar os índices mexicanos de facilitação do comércio até o ponto médio entre os índices do país e a média geral, as exportações de manufaturas do México cresceriam 31,8 bilhões de dólares. Se o mesmo fosse feito pelos demais países do estudo que estão abaixo da média, as exportações mexicanas sofreriam mais um acréscimo no valor de 2 bilhões de dólares. Os ganhos totais nas exportações de manufaturas chegariam, portanto, a 33,8 bilhões de dólares, equivalentes a 23,8% da média de exportações do país entre 2000 e 2003. As indústrias mais beneficiadas seriam as de máquinas, com aumento de 59% nas exportações, têxteis (41%) e veículos (28,4%). Quanto às importações mexicanas, estas aumentariam em 24,2 bilhões de dólares, ou 16% da média do período 2000-2003.¹⁵²

O modelo aplicado ao México também permitiu identificar as áreas nas quais um aumento na facilitação do comércio traria maiores impactos positivos para os fluxos de comércio. Estas foram a estrutura portuária e o ambiente regulatório, especialmente devido ao problema da corrupção.¹⁵³ Esse diagnóstico pode ser uma ferramenta para o planejamento de reformas de facilitação do comércio. Ainda assim, outros fatores, como o custo de

¹⁵² Isidro et al., 2005, p. 16.

¹⁵³ Isidro et al., 2005, p. 18.

implantação das medidas em relação aos benefícios por elas trazidos, devem ser analisados para que as reformas sejam dirigidas da maneira mais eficiente.

Outra análise econômica feita com o uso de um modelo gravitacional foi concluída por Norbert Wilson em 2006.¹⁵⁴ Esse estudo teve por base dados e estatísticas da *Doing Business Database* e se concentrou nas consequências da facilitação do comércio dirigida a procedimentos administrativos e aduaneiros. Com simulações realizadas pelo modelo gravitacional, o autor estimou os efeitos dos procedimentos aduaneiros e administrativos nos fluxos do comércio bilateral entre parceiros comerciais. Buscou, então, determinar a quantidade de reformas a serem realizadas por cada país estudado a fim de aumentar em 10% os fluxos comerciais com seu parceiro. Para tomar um exemplo, o modelo gravitacional estimou que, para aumentar os fluxos de comércio do Brasil para o Peru em 10%, seria necessária uma diminuição de cerca de 3,75 dias nos procedimentos destinados à exportação ou de cerca de 3 dias nos procedimentos destinados à importação.¹⁵⁵ Por fim, o autor do estudo concluiu que todos os países poderiam se beneficiar com procedimentos aduaneiros mais eficientes. Maiores esforços seriam necessários em países com aduanas menos eficientes. No entanto, são estes os países que mais poderiam se beneficiar com reformas que levem a uma maior eficiência nos procedimentos. Os maiores benefícios diriam respeito à melhoria nos procedimentos que influenciam a movimentação de bens sensíveis ao tempo. Outra conclusão foi a de que, dependendo da condição de cada país, benefícios semelhantes à diminuição no tempo da movimentação dos bens poderiam ser obtidos somente pela redução das exigências de documentos e assinaturas.¹⁵⁶

A OCDE, por sua vez, utilizando um modelo econômico de equilíbrio geral computável, diferente do gravitacional usado por Wilson, Mann e Otsuki e por Norbert Wilson, chamado *Global Trade Analysis Project* (GTAP), analisou os fluxos de comércio de produtos agrícolas e de manufaturas entre diversas regiões do planeta. Inserindo-se no modelo uma redução estimada em 1% do valor da mercadoria para os custos de transações comerciais em todas as regiões, este previu um aumento de cerca de 40 bilhões de dólares nos fluxos comerciais internacionais. Os autores acreditam que esse resultado, ainda que expressivo, é inferior ao que poderia ser obtido na realidade, principalmente devido à diminuição dos custos indiretos.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Wilson, N., 2007.

¹⁵⁵ Wilson, N., 2007, p. 16.

¹⁵⁶ Wilson, N., 2007, p. 18.

¹⁵⁷ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 21.

Com base na mesma estimativa de redução dos custos das transações e considerando as diversidades existentes entre os países e setores produtivos, o modelo previu um aumento de cerca de 0,36% no PIB dos países da América Latina e Caribe. O aumento previsto seria ainda maior para os menos desenvolvidos, com 0,92% para os países da África sub-saariana e de 0,67% para o Norte da África e Oriente Médio. Já se estimando um contexto com reformas de facilitação do comércio sendo implantadas somente nos países membros da OCDE,¹⁵⁸ em sua maioria, desenvolvidos, tem-se, conforme o modelo, uma diminuição no PIB dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, cujas indústrias se tornariam comparativamente menos competitivas.¹⁵⁹

Quanto aos custos das transações comerciais, a OCDE afirma que, ainda que não seja possível eliminá-los por completo, a sua diminuição por meio da otimização dos procedimentos aduaneiros pode reduzir as diferenças entre os preços internos e internacionais das mercadorias. Dentre os beneficiados estariam tanto os produtores quanto os consumidores, com ganhos totais estimados entre 2 e 3 por cento do valor das mercadorias comercializadas. Ganhos ainda maiores poderiam ser obtidos em algumas regiões, especialmente em países em desenvolvimento.¹⁶⁰

Outro estudo utilizando o GTAP dirige as análises aos países do Oriente Médio e Norte da África.¹⁶¹ O estudo simula quatro realidades distintas: liberalização total do comércio entre os países do Oriente Médio e do Norte da África, sem facilitação do comércio; livre comércio entre estes países e a União Européia, sem facilitação do comércio; liberalização total do comércio entre os países do Oriente Médio e do Norte da África, com facilitação do comércio; livre comércio entre estes países e a União Européia, com facilitação do comércio.

Com um acordo de livre comércio somente entre os países da região analisada, o estudo previu um acréscimo de 913 milhões de dólares na soma dos PIBs de todos os países do Norte da África e Oriente Médio agrupados no estudo. Com facilitação do comércio, este acréscimo totalizaria 3 bilhões de dólares. Já prevendo um acordo de livre comércio que também englobasse a União Européia, o aumento previsto no PIB conjunto dos países do Oriente Médio e do Norte da África seria de 1,2 bilhões de dólares sem medidas de facilitação

¹⁵⁸ Relação dos Membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.

¹⁵⁹ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 22.

¹⁶⁰ OCDE/TD/TC, 2003d, p. 12.

¹⁶¹ Dennis, 2006.

do comércio, podendo chegar a 7,2 bilhões de dólares com a implementação destas medidas.¹⁶²

As experiências de países que realizaram reformas de facilitação do comércio também demonstram os benefícios econômicos desse tipo de medidas. O supracitado exemplo do Peru, com seu expressivo aumento de arrecadação aliado à diminuição de tarifas e de custos para os importadores é exemplo disso. Em outro caso mencionado anteriormente, o do Chile, as reformas aduaneiras, aliadas a uma série de outras medidas de abertura comercial, permitiram um grande aumento das operações de comércio exterior realizadas no país.

A Bulgária, após suas reformas de facilitação do comércio, iniciadas no ano 2000 com financiamento do Banco Mundial, elevou o valor de suas importações, em dólares, de 4 bilhões, em 1999, para 9,8 bilhões em 2004, superando meta fixada, que era de 5,4 bilhões. As importações búlgaras aumentaram de 5,5 bilhões de dólares em 1999 para 13 bilhões, em 2004.¹⁶³ Esse crescimento não pode ser atribuído somente à facilitação do comércio, devendo-se considerar fatores como as outras reformas institucionais que vêm sendo realizadas no país com vistas ao seu ingresso na União Européia, que se deu no primeiro dia de 2007. No entanto, sem as reformas nas estruturas aduaneira e de transportes, os entraves ao comércio derivados das ineficiências nessas áreas impediriam o sucesso das outras medidas no que diz respeito ao aumento do comércio exterior do país.

ooo

Devido aos últimos avanços da economia globalizada que marca o mundo atual, gerou-se uma interdependência entre as economias nacionais. Nesse contexto, os países que apresentam condições de se integrar aos mercados globais e fazer parte das grandes cadeias de suprimento podem acumular riquezas e tirar proveito dessa realidade para crescer economicamente. No entanto, aqueles que não conseguem se integrar perdem oportunidades e tendem a ficar cada vez mais pobres em relação aos demais.

Dentro de uma realidade na qual prevalece a alta concorrência e a necessidade de se estabelecer cadeias de suprimentos altamente eficazes, países que oferecem altos custos em termos de tempo para operações comerciais internacionais ficam excluídos das grandes cadeias globais de suprimentos e deixam de receber investimentos externos. Além disso, suas

¹⁶² Dennis, 2006, p. 16.

¹⁶³ Banco Mundial, 2006b, p. 6.

indústrias perdem chances de crescer ao se verem impossibilitadas de aproveitar plenamente suas vantagens comparativas.

Os custos das transações comerciais internacionais, quando excessivos, diminuem a competitividade das indústrias e levam a perdas de oportunidades de negócios. Dentre esses custos, podem-se destacar aqueles oriundos do tempo de trânsito das mercadorias, desde sua saída das instalações do fornecedor até o momento em que são efetivamente entregues ao comprador.

As instituições, quando eficientes, têm um papel decisivo ao permitir que as relações econômicas se dêem com o mínimo de custos para os agentes. No entanto, instituições ineficientes podem ter o efeito contrário, aumentando os custos de modo a dificultar as relações comerciais.

Dentre as instituições que influem sobre o comércio exterior, as regras de controle aduaneiro contam com um papel decisivo no que diz respeito aos custos relacionados com o tempo. Um sistema aduaneiro ineficiente pode aumentar grandemente estes custos ao impor exigências excessivas e adotar procedimentos pouco eficazes para a rápida liberação de mercadorias.

O tema da facilitação do comércio tem como objetivo a modernização de instituições para diminuir os custos das transações comerciais e promover um aumento nos fluxos do comércio internacional. Algumas de suas medidas mais importantes dizem respeito às reformas nos sistemas destinados à internalização de importações e liberação de exportações. Essas medidas visam estabelecer procedimentos e exigências modernos e eficazes, que permitam que as mercadorias que entrem ou saiam do país sejam liberadas o mais rápido possível, de forma a minimizar os entraves ao seu comércio.

O reconhecimento da importância das medidas de facilitação do comércio para a promoção do desenvolvimento econômico fez com que este tema passasse a ser amplamente discutido e trabalhado pelas principais organizações internacionais de caráter econômico. Dentre elas, a OMC introduziu o tema da facilitação do comércio na sua atual rodada de negociações, que tem estabelecido como seu objetivo principal a promoção do desenvolvimento por meio do comércio.

O capítulo seguinte abordará a inserção da facilitação do comércio nas negociações atuais da OMC, dentro de uma perspectiva favorável ao desenvolvimento, bem como as propostas apresentadas pelos Membros, que se encontram em discussão no âmbito dessas negociações.

2 . AS NEGOCIAÇÕES SOBRE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO NA OMC

A partir do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, os esforços para a regulamentação do comércio mundial se concentraram na redução das tarifas. Após a Rodada Uruguai de negociações, com a criação da OMC, foi instituído um amplo sistema de regulamentação do comércio internacional. Novos temas foram incorporados, a exemplo dos serviços e da propriedade intelectual, e as regras relacionadas ao comércio de bens foram detalhadas e ampliadas enquanto um novo e efetivo sistema de solução de controvérsias foi fundado.

Apesar de suas virtudes na melhoria das condições presentes no comércio internacional, o sistema resultante da Rodada Uruguai apresentou algumas deficiências, em especial no que diz respeito aos interesses dos países em desenvolvimento.

Os acordos firmados ao fim da rodada Uruguai, ainda que tivessem promovido um aumento do comércio mundial, tiveram um resultado desigual entre Membros desenvolvidos e Membros em desenvolvimento, sendo amplamente mais favoráveis aos primeiros. Os compromissos firmados pelos Membros em desenvolvimento em benefício, majoritariamente, dos países desenvolvidos, em especial no que diz respeito às áreas de propriedade intelectual e serviços, não tiveram uma contrapartida proporcional. Os compromissos assumidos em áreas de maior interesse econômico para os Membros em desenvolvimento, especialmente em relação aos produtos têxteis e agrícolas, trouxeram vantagens muito inferiores para estes do que aquelas usufruídas pelos desenvolvidos.¹⁶⁴

A dificuldade de implementação dos novos acordos foi muito maior em comparação com os acordos das rodadas anteriores do GATT. As novas regras traziam obrigações que interferiam estrutura institucional dos Estados, exigindo a sua adequação a padrões estabelecidos internacionalmente. Esse tipo de compromisso exige muito mais dos Membros do que a simples redução de tarifas, implicando a necessidade de reformas em suas instituições e infra-estruturas. As dificuldades em efetuar os investimentos necessários acabaram por reduzir os benefícios que os Membros em estágios menos avançados de desenvolvimento poderiam extrair do sistema multilateral do comércio.

¹⁶⁴ Wilson, J. S. et al., 2006, p. 5.

Em 2001, com a Conferência Ministerial de Doha, foi aberta uma nova rodada de negociações. Devido aos problemas da OMC no que diz respeito aos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento, a nova rodada de negociações teria como principal meta criar soluções que permitissem a promoção do desenvolvimento por meio da liberalização do comércio. Os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam, portanto, receber especial atenção nas negociações que se seguiriam. Assim, a nova rodada de negociações acabou por receber a denominação de Agenda de Doha para o Desenvolvimento (*Doha Development Agenda*).

2.1 . A Agenda de Doha para o Desenvolvimento e a facilitação do comércio

A tabela seguinte ilustra os principais eventos que marcaram o histórico das negociações sobre facilitação do comércio na OMC, desde a introdução do tema, em Cingapura, até a situação presente no momento da conclusão deste trabalho.

13/12/1996	Conferência Ministerial de Cingapura	A facilitação do comércio foi introduzida dentre os temas a serem estudados pela OMC, objetivando a sua futura regulamentação.
14/11/2001	Conferência Ministerial de Doha	É dado início a uma nova rodada de negociações, a Agenda de Doha para o Desenvolvimento. A facilitação do comércio é introduzida, juntamente com investimentos, compras governamentais e políticas da concorrência, dentre os novos temas a serem negociados com vistas ao estabelecimento de acordos futuros. Fica definido que as negociações sobre facilitação do comércio dirão respeito aos Artigos V, VIII e X do GATT 1994.
14/09/2003	Conferência Ministerial de Cancun	As negociações são paralisadas devido a divergências entre os Membros.
1/08/2004	July Package	O Conselho Geral da OMC adota uma decisão no sentido de dar prosseguimento à Agenda de Doha para o Desenvolvimento. Dentre os novos temas, somente a facilitação do comércio permanece na pauta de negociações. As negociações sobre facilitação do comércio são lançadas com a criação de um Grupo de Negociações para esse tema.
15/12/2004	1ª Reunião do Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio	O Grupo de Negociações dá início às suas atividades e lança o seu Plano de Trabalhos. Fica definido que as reuniões passarão a contar com a participação <i>ad hoc</i> de representantes de outras organizações internacionais que tenham experiência na facilitação do comércio (Banco Mundial, OCDE, OMA, UNCTAD).

3/06/2005	Compilação de Propostas dos Membros	É lançada a primeira versão da Compilação de Propostas dos Membros, documento que organiza, conforme o tema, as diversas propostas apresentadas durante as negociações. As propostas pertinentes aos procedimentos de controle aduaneiro são agrupadas nos itens H e K da Compilação. Esse documento será constantemente revisado, agrupando as mais recentes contribuições.
18/12/2005	Conferência Ministerial de Hong Kong	O Grupo de Negociações apresenta um relatório do andamento das negociações, contendo os tópicos que estão sendo negociados, conforme apresentados na Compilação de Propostas.
29/06 - 1/07/2006	Reuniões entre ministros representantes dos Membros	Após uma série de reuniões, as negociações da Agenda de Doha para o Desenvolvimento são novamente paralisadas devido a divergências entre os Membros. As principais áreas de discordância são: tarifas e subsídios para produtos agrícolas e acesso a mercados para produtos não-agrícolas.
12-13/03/2007	16ª Reunião do Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio	Após mais de sete meses de paralisação, o Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio retoma seus trabalhos. O guatemalteco Eduardo Ernesto Sperisen-Yurt assume a direção do Grupo.

Na Declaração Ministerial de Doha, que lançou a rodada de negociações, houve o reconhecimento da situação desfavorável em que se encontram os países menos desenvolvidos, mantidos à margem do comércio internacional devido às suas deficiências estruturais. Reconheceu-se também que o comércio internacional pode desempenhar um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. A partir daí, a Declaração Ministerial afirmou a necessidade de inserir os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento no sistema multilateral do comércio, considerando como prioritários os seus interesses e necessidades.¹⁶⁵

Devido à grande importância dada à questão do desenvolvimento, considerada como objetivo maior da nova rodada de negociações, os temas da implementação de acordos, capacitação, assistência técnica e tratamento especial e diferenciado para os países menos desenvolvidos ocuparam posição de destaque. Em relação aos demais pontos a serem negociados na rodada que se iniciava, a Declaração Ministerial deixou claro que os interesses dos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam ser priorizados.¹⁶⁶

Dentre os temas a serem negociados na Agenda de Doha, quatro novos foram introduzidos: investimentos, política da concorrência, compras governamentais e facilitação do comércio. As negociações sobre esses temas deveriam se iniciar após a Quinta Conferência

¹⁶⁵ OMC.WT/MIN(01)/DEC, 2001.

¹⁶⁶ OMC.WT/MIN(01)/DEC, 2001.

Ministerial, a ser realizada em Cancun, estando, no entanto, condicionadas à existência de um consenso entre os Membros acerca das modalidades de negociação.

Ainda que a questão da facilitação do comércio só tenha sido colocada na pauta de negociações em Doha, esse tema já fazia parte dos tópicos comerciais abordados pela OMC, tendo sido introduzido na Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996. Junto com a facilitação do comércio, a partir da Conferência de Cingapura, a OMC passou a estudar, com vistas a negociações posteriores, os seguintes temas: compras governamentais, investimentos e política da concorrência. Naquele momento, determinou-se que o Conselho para o Comércio de Bens analisasse os trabalhos de outras organizações acerca da facilitação do comércio a fim de aprimorar as regras da OMC pertinentes a ela.¹⁶⁷

Em Doha, foi definido que as futuras negociações sobre facilitação do comércio ficariam limitadas ao esclarecimento, revisão e aprimoramento das regras presentes nos artigos V (liberdade de trânsito), VIII (formalidades relativas à importação e a exportação) e X (publicação e administração de regulamentos relativos ao comércio) do GATT 1994. As negociações deveriam priorizar as necessidades dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos, devendo lhes ser garantida assistência técnica adequada e apoio para capacitação.¹⁶⁸

A importância dada ao fornecimento de assistência técnica e de capacitação segue as diretrizes estabelecidas na Declaração Ministerial quando esta se refere à implementação dos acordos. Essa questão recebeu prioridade devido às conclusões acerca das dificuldades dos países menos desenvolvidos em se adequar às regras da OMC e tirar proveito do sistema multilateral do comércio.¹⁶⁹

As negociações da Rodada Doha tiveram seqüência na Conferência Ministerial de Cancun, de setembro de 2003. Essa conferência foi considerada um fracasso. Os participantes foram incapazes de atingir um consenso, em especial em relação aos chamados Temas de Cingapura (compras governamentais, facilitação do comércio, investimentos e política da concorrência). Os países em desenvolvimento se encontraram dentre os que mais resistiram a negociar esses temas, temendo que futuros compromissos trouxessem custos de implementação excessivamente altos.¹⁷⁰ Nessa conjuntura, as negociações sobre os novos temas, inclusive a facilitação do comércio, não tiveram início.

¹⁶⁷ OMC.WT/MIN(96)/DEC, 1996.

¹⁶⁸ OMC.WT/MIN(01)/DEC, 27, 2001.

¹⁶⁹ OMC.WT/MIN(01)/DEC, 12, 2001.

¹⁷⁰ OMC, 2003.

Após o insucesso de Cancun, as representações dos Membros na OMC buscaram retomar os trabalhos e dar sequência às negociações. Somente em julho de 2004, o Conselho Geral emitiu uma decisão, que ficou conhecida como *July Package*, dando continuidade à rodada de negociações, paralisada em Cancun. Reafirmou-se a importância de se seguir uma agenda para o desenvolvimento, com destaque para as questões da assistência técnica e capacitação, tratamento especial e diferenciado e problemas relativos à implementação. Dentre os Temas de Cingapura, no entanto, somente a facilitação do comércio permaneceu na Agenda.¹⁷¹

O *July Package* marcou o verdadeiro início das negociações sobre facilitação do comércio. As condições para as negociações foram estabelecidas no Anexo D à decisão. Em primeiro lugar, este documento reafirmou que as negociações deveriam abordar somente os aspectos trazidos pelos artigos V, VIII e X do GATT 1994, tendo por objetivo acelerar a movimentação, desembaraço e liberação de mercadorias, inclusive as que se encontrassem em trânsito.¹⁷²

Reafirmou-se a importância e o compromisso do fornecimento de assistência técnica e capacitação para os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse auxílio deveria ser oferecido tanto durante as negociações, quanto para a implementação dos acordos delas resultantes. A aplicação de tratamento especial e diferenciado foi outro ponto destacado. Segundo o Anexo D ao *July Package*, nenhum Membro em condições inferiores de desenvolvimento seria obrigado a implementar medidas além de suas capacidades institucionais, técnicas e financeiras ou que não estivessem adequadas às suas necessidades específicas.¹⁷³ Outro ponto de destaque foi o incentivo dado à colaboração da OMC com outras organizações, em especial a OMA, a OCDE, a UNCTAD, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a fim de se unir esforços para o fornecimento de assistência técnica e capacitação aos países que precisarem delas.¹⁷⁴

¹⁷¹ OMC.WT/L/579, 2004.

¹⁷² OMC.WT/L/579, Annex D, 2004.

¹⁷³ OMC.WT/L/579, Annex D, 2004.

¹⁷⁴ OMC.WT/L/579, Annex D, 2004.

Com base nas diretrizes dadas pelo Anexo D ao *July Package*, o Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio foi, então, estabelecido no dia 12 de outubro de 2004.¹⁷⁵ A primeira reunião ocorreu em 5 de novembro, dela resultando um plano de trabalho.¹⁷⁶ Entre os dias 22 e 23 de novembro, deu-se a segunda reunião. Dela participaram representantes do Banco Mundial, da OCDE, da OMA e da UNCTAD, que ofereceram informações sobre suas experiências na área. Devido à importância das contribuições destas organizações para as negociações que se seguiram, em especial no que diz respeito à formulação de propostas, importa abordar, de forma bastante resumida, alguns tópicos apresentados por seus representantes na reunião.

O representante da OMA tratou dos objetivos de sua organização, quais sejam, o aprimoramento da eficiência e da efetividade nas administrações aduaneiras e a assistência a estes órgãos para que possam auxiliar no desenvolvimento nacional, em especial por meio da facilitação do comércio, da arrecadação de tributos, da proteção da comunidade e da segurança das cadeias de suprimentos. Segundo seu representante, para atingir seus objetivos, a OMA estabelece, com suas convenções, padrões e modelos de conduta; propicia um fórum de cooperação e troca de informações entre seus Membros, outras organizações internacionais e setores privados; e fornece programas de assistência técnica e treinamento para o aperfeiçoamento das administrações aduaneiras.¹⁷⁷

O representante da UNCTAD na reunião detalhou os trabalhos de sua organização na promoção da facilitação do comércio e destacou o papel dela como promotora do desenvolvimento ao diminuir os custos das transações comerciais. Os trabalhos da UNCTAD acerca do tema se davam em cinco áreas principais: análise e pesquisa; troca de experiências e construção de consensos; desenvolvimento de sistemas de informações, incluindo o sistema automatizado para aduanas *Automated System for Customs Data* (ASYCUDA); assistência técnica e treinamento; e disseminação do conhecimento.¹⁷⁸

Por sua vez, o representante do Banco Mundial afirmou serem a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico as duas grandes metas de sua organização. Assim, o interesse dela pela facilitação do comércio se deveria à crença de que

¹⁷⁵ Entre a data da sua criação e a Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005, o Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio foi dirigido pelo embaixador malaio Muhamad Noor Yacob. Em fevereiro de 2006, Tony Miller, de Hong Kong, assumiu o cargo de diretor do Grupo de Negociações. Em 2007, a direção passou a ser exercida por Eduardo Ernesto Sperisen-Yurt, da Guatemala (OMC, 2007).

¹⁷⁶ OMC.TN/TF/1, 2004.

¹⁷⁷ OMC.TN/TF/M/2, 2005, p. 7-8.

¹⁷⁸ OMC.TN/TF/M/2, 2005, p. 17-19.

esta, ao permitir um aumento do comércio entre os países, poderia servir como um bom instrumento para o cumprimento daquelas metas. Devido à importância do tema, o Banco Mundial promoveu uma série de estudos sobre facilitação do comércio, alguns deles realizados em cooperação com outras organizações internacionais, incluindo a OMC, a UNCTAD e a OMA, sempre com vistas, conforme o representante, à redução da pobreza. O Banco Mundial também trabalha no financiamento de reformas relacionadas ao comércio, bem como na coordenação entre doadores e organizações internacionais visando a promoção de tais reformas.¹⁷⁹

Por fim, o representante da OCDE apresentou as atividades realizadas pela organização acerca da facilitação do comércio. A principal era a elaboração de pesquisas e análises com vistas à disseminação do conhecimento e em sintonia com os trabalhos realizados no âmbito da OMC.¹⁸⁰

A presença dessas organizações nas reuniões subseqüentes do Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio foi constante, sendo de grande valor para as negociações. Essa participação positiva evidencia a importância da cooperação entre organizações internacionais para o sucesso da promoção da facilitação do comércio em âmbito multilateral.

Dentre as disposições do *July Package*, de 2004, foi agendada a Sexta Conferência Ministerial da OMC. A Conferência foi realizada, conforme o previsto, no mês de dezembro de 2005, em Hong Kong, China. Dentre os temas em pauta, a facilitação do comércio foi um dos que demonstrou maior progresso nas negociações.

Na Conferência Ministerial, o Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio apresentou seu relatório, contido no Anexo E à Declaração Ministerial de Hong Kong. A base para o relatório foi a Compilação de Propostas dos Membros, documento preparado pelo Grupo de Negociações contendo um resumo de todas as propostas sobre facilitação do comércio apresentadas pelos Membros da OMC. A primeira versão da Compilação foi apresentada em junho de 2005,¹⁸¹ tendo sido atualizada e ampliada periodicamente desde então. No momento da Sexta Conferência Ministerial, a Compilação já se encontrava em sua quarta revisão.

¹⁷⁹ OMC.TN/TF/M/2, 2005, p. 25-27.

¹⁸⁰ OMC.TN/TF/M/2, 2005, p. 30.

¹⁸¹ OMC.TN/TF/W/43, 2005.

O Anexo E à Declaração Ministerial de Hong Kong tratou da importância de se identificar as necessidades e prioridades individuais de cada Membro no que diz respeito à facilitação do comércio. Conforme o relatório, os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento estavam participando ativamente das negociações, apresentando importantes propostas e contribuições.¹⁸²

Ainda no relatório de Hong Kong, o Grupo de Negociações afirmou ter realizado, até aquele momento, 11 reuniões, tendo recebido dos Membros 60 documentos, incluindo relatórios sobre experiências internas com facilitação do comércio, propostas acerca dos artigos do GATT abrangidos pelas negociações, propostas sobre cooperação entre governos para intercâmbio e manejo de informações e propostas sobre capacitação e assistência técnica. Seguindo a fórmula já apresentada na Compilação de Propostas, as propostas acerca dos dispositivos do GATT foram divididas conforme as áreas a que se referiam:

- A) publicação e disponibilidade de informação;
- B) períodos de tempo entre publicação e implementação;
- C) consultas e comentários sobre regras novas ou emendadas;
- D) adiantamento de regras (*advance rulings*);
- E) procedimentos de apelação;
- F) outras medidas para aprimorar a imparcialidade, a transparência e a não-discriminação;
- G) taxas e obrigações ligadas a exportação e importação;
- H) formalidades relativas a exportação e importação;
- I) consularização;
- J) colaboração entre agências aduaneiras;
- K) desembaraço e liberação de bens;
- L) classificação tarifária;
- M) questões relacionadas ao trânsito de bens.¹⁸³

A utilização de uma abordagem temática para a classificação das propostas, agrupando-as em tópicos e não com base nos artigos do GATT a que se referem, foi adotada porque algumas das propostas apresentadas não tratavam diretamente de um dos artigos do GATT ou porque se referiam a mais de um deles. Essa metodologia evitou que uma mesma

¹⁸² OMC.WT/MIN(05)/DEC, Annex E, 2005.

¹⁸³ OMC.WT/MIN(05)/DEC, Annex E, 2005.

proposta fosse repetida ao tratar de artigos distintos. Os tópicos dizem respeito aos objetivos centrais das diversas propostas, estando, portanto, nelas baseados.¹⁸⁴

O presente trabalho, ao tratar especificamente sobre os procedimentos e exigências das aduanas, tem como foco as propostas compreendidas no grupo “H”, relativo às formalidades relacionadas à exportação e importação, bem como algumas das propostas do grupo “K”, que diz respeito ao desembaraço aduaneiro e à liberação de bens. As propostas contidas nesses grupos, conforme apresentadas pela Compilação de Propostas dos Membros, em sua décima versão, serão analisadas adiante.

Por sua vez, as propostas relativas a tratamento especial, assistência técnica e capacitação, destinadas a garantir que as economias menores e menos desenvolvidas tenham melhores condições de negociar sobre o tema e de implementar as reformas que forem acordadas, permeiam todas as demais. Elas também serão merecedoras de atenção neste trabalho.

Após a Conferência Ministerial de Hong Kong, o Grupo de Negociações continuou os seus trabalhos. Entre os dias 29 de junho e 1º de julho de 2006, foi realizada uma série de reuniões entre ministros representantes dos Membros da OMC, culminado com uma reunião do Comitê para Negociações Comerciais, órgão cuja função é a coordenação geral das negociações da Agenda de Doha.¹⁸⁵ Essas reuniões terminaram em um impasse, devido, principalmente, a discordâncias acerca de tarifas e subsídios para produtos agrícolas e acesso a mercados para produtos não-agrícolas.¹⁸⁶

Devido às complicações que levaram a Agenda de Doha a um entrave, o Grupo de Negociações sobre facilitação do Comércio realizou sua última reunião de 2006 em julho e só voltou a se reunir em março de 2007. Nessa ocasião, agora sob direção do guatemalteco Eduardo Ernesto Sperisen-Yurt, o Grupo de Negociações relançou a sua agenda, dando continuidade aos trabalhos.¹⁸⁷

Incluindo as propostas apresentadas no último encontro de 2006, a Compilação de Propostas teve sua décima revisão publicada em 11 de agosto daquele ano. As propostas contidas nesse documento, no que dizem respeito às questões relativas aos procedimentos e exigências de aduanas e órgãos governamentais intervenientes, serão analisadas em seguida. Essas propostas, seguindo as condições de negociação estabelecidas pelo *July Package*,

¹⁸⁴ OMC.TN/TF/W/43, 2005, p. 1-2.

¹⁸⁵ OMC.WT/MIN(01)/DEC, 2001.

¹⁸⁶ OMC, 2006.

¹⁸⁷ OMC.TN/TF/M/16, 2007.

tratam da regulamentação do Artigo VIII do GATT 1994. Assim, antes de se abordar as propostas em si, importa estudar o referido dispositivo e a interpretação dada a ele pelo Grupo de Negociações.

2.2 . O Artigo VIII do GATT 1994

O Artigo VIII do GATT 1994, intitulado “formalidades relativas a importação e a exportação”, tem por objetivo a redução de custos relacionados aos procedimentos e taxas aduaneiros pela simplificação de procedimentos e a redução das taxas e penalidades cobradas ao mínimo necessário, vedando-se o uso protecionista desses expedientes.¹⁸⁸

A tradução oficial brasileira para o Artigo VIII está contida na Lei nº 313, de 30 de julho 1948. Seu texto conta com algumas divergências em relação ao original em inglês e se encontra desatualizado em relação às modificações feitas em 1955. Segue a redação conforme a Lei nº 313/48:

Artigo VIII

Formalidades Relativas a Importação e a Exportação

As partes Contratantes reconhecem que os direitos e taxas que não sejam os direitos alfandegários impostos pelas autoridades governamentais à importação ou à exportação ou relativos à importação ou exportação, deveriam limitar-se ao custo

¹⁸⁸ “Article VIII: Fees and Formalities connected with Importation and Exportation

1. (a) All fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article III) imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes.

(b) The contracting parties recognize the need for reducing the number and diversity of fees and charges referred to in subparagraph (a).

(c) The contracting parties also recognize the need for minimizing the incidence and complexity of import and export formalities and for decreasing and simplifying import and export documentation requirements.

2. A contracting party shall, upon request by another contracting party or by the CONTRACTING PARTIES, review the operation of its laws and regulations in the light of the provisions of this Article.

3. No contracting party shall impose substantial penalties for minor breaches of customs regulations or procedural requirements. In particular, no penalty in respect of any omission or mistake in customs documentation which is easily rectifiable and obviously made without fraudulent intent or gross negligence shall be greater than necessary to serve merely as a warning.

4. The provisions of this Article shall extend to fees, charges, formalities and requirements imposed by governmental authorities in connection with importation and exportation, including those relating to:

(a) consular transactions, such as consular invoices and certificates;

(b) quantitative restrictions;

(c) licensing;

(d) exchange control;

(e) statistical services;

(f) documents, documentation and certification;

(g) analysis and inspection; and

(h) quarantine, sanitation and fumigation.”(GATT 1994, Art. VIII).

aproximado dos serviços prestados e não constituir uma proteção indireta aos produtos nacionais ou taxas de caráter fiscal sobre a importação ou a exportação.

As Partes Contratantes reconhecem, igualmente, a necessidade de limitar o número e a diversidade desses direitos e taxas, de reduzir ao mínimo os efeitos e a complexidade das formalidades de importação e de exportação e de reduzir e simplificar as formalidades relativas aos documentos a fornecer em matéria de importação e de exportação.

2) As Partes Contratantes tomarão logo que possível medidas de acordo com os princípios e objetivos mencionados no parágrafo 1 do presente artigo. Além disso, examinarão, cada vez que outra Parte Contratante o solicitar, a aplicação de qualquer lei ou de qualquer regulamento à luz dos referidos princípios.

3) Nenhuma Parte Contratante imporá penalidades severas por ligeiras infrações à regulamentação ou ao processo aduaneiro. Em particular, as penalidades pecuniárias impostas em virtude de omissões ou erros nos documentos apresentados à Alfândega não excederão, nos casos em que forem facilmente reparáveis e manifestamente isentos de qualquer intenção fraudulenta, que não correspondam a negligência grave, importância que represente uma simples advertência.

As disposições do presente Artigo se estenderão aos emolumentos, taxas, formalidades e exigências impostas pelas autoridades governamentais em conexão com a exportação e importação, inclusive no que disser respeito:

- a) às formalidades consulares, tais como faturas e certificados consulares;
- b) às restrições quantitativas;
- c) às licenças;
- d) ao controle de câmbios;
- e) aos serviços de estatística;
- f) aos documentos a exhibir, à documentação e à emissão de certificados ;
- g) às análises e às verificações;
- h) à quarentena, à inspeção sanitária e à desinfecção.¹⁸⁹

A redação do Artigo VIII segue uma proposta dos Estados Unidos oferecida em 1946 dentro das negociações para o GATT 1947 e adotada sem maiores discussões e modificações. A proposta estadunidense seguiu os princípios afirmados pela Convenção Internacional sobre a Simplificação de Formalidades Aduaneiras, firmada em 1923 no âmbito da Liga das Nações. Segundo esse tratado, as relações comerciais entre os países não poderiam ser prejudicadas devido a formalidades excessivas, arbitrárias ou desnecessárias por parte das aduanas, devendo as restrições impostas por estas ao comércio limitar-se ao absolutamente necessário à garantia dos interesses do Estado.¹⁹⁰

O texto original de 1947 foi alterado quando da realização de uma revisão do GATT, em 1955. As modificações realizadas naquele momento, que passaram a vigorar em 1957, tratavam de distinguir as taxas de que trata o Artigo VIII daquelas referidas pelo Artigo

¹⁸⁹ Brasil. Lei nº 313, de 30 de julho 1948.

¹⁹⁰ “The Contracting States, with a view to applying between themselves the principle and the stipulations of Article 23 of the Covenant of the League of Nations with regard to the equitable treatment of commerce, undertake that their commercial relations shall not be hindered by excessive, unnecessary or arbitrary Customs or other similar formalities. The Contracting States therefore undertake to revise, by all appropriate legislative or administrative measures, the provisions affecting Customs or other similar formalities which are prescribed by their laws or by rules, regulations or instructions issued by their administrative authorities, with a view to their simplification and adaptation, from time to time, to the needs of foreign trade and to the avoidance of all hindrance to such trade, except that which is absolutely necessary in order to safeguard the essential interests of the State.” (International Convention relating to the Simplification of Customs Formalities, 1923, Art. 1).

III do GATT e das tarifas e da inclusão da obrigatoriedade de que as taxas se limitem ao valor dos serviços prestados e não tenham caráter protecionista. Essas modificações haviam sido pensadas dentro do contexto da Conferência de Havana, que visava o estabelecimento da Organização Internacional do Comércio, projeto que malogrou.¹⁹¹ No que diz respeito à tradução brasileira, note-se que as alterações não foram incorporadas ao texto da Lei nº 313/48, que permaneceu pautado pela redação original de 1947.

Saindo dos aspectos históricos e passando para a interpretação do Artigo VIII, primeiramente, percebe-se que a definição de taxas (*fees and charges*, no texto oficial em inglês) presente no parágrafo 1(a)¹⁹² não inclui os tributos aduaneiros (correntemente chamados de tarifas, tratam-se, no caso brasileiro, dos impostos sobre a importação e sobre a exportação¹⁹³). Também são excluídos da definição os tributos cobrados internamente, após realizados os trâmites pertinentes à entrada do produto importado no país, conforme o sentido dado pelo Artigo III do GATT 1994.¹⁹⁴ Assim, a aplicação do Artigo VIII é residual, dando-se em relação a todos os demais tributos. O parágrafo 4 dá um rol exemplificativo dos serviços a que podem se referir esses tributos.¹⁹⁵

O Artigo VIII:1(a) limita a cobrança de taxas ao custo dos serviços prestados pela Administração relacionados com a atividade aduaneira no que se refere aos procedimentos destinados ao desembaraço e liberação de bens para a importação ou para a exportação (inspeções, recebimento e processamento de cargas e documentos, manutenção de sistemas informatizados, por exemplo). O termo “serviços” não tem aqui seu significado econômico usual, visto que os “serviços” não são necessariamente desejados pelos comerciantes nem adicionam, em geral, valor comercial às mercadorias. O parágrafo 1(a) se refere às atividades governamentais que estejam tão intimamente relacionadas com os processos aduaneiros que possam ser consideradas, em sentido figurado, de cunho político, como “serviços” ao importador ou exportador em questão.¹⁹⁶ Nesse sentido, o Painel designado, no âmbito do

¹⁹¹ OMC.TN/TF/W/3, 2005, p.2-3.

¹⁹² Para uma maior precisão, as referências dizem respeito ao texto original em inglês.

¹⁹³ Brasil, Código Tributário Nacional, Arts. 19 e 23.

¹⁹⁴ “1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.” (GATT 1994, Art. III:1).

¹⁹⁵ OMC.TN/TF/W/3, 2005, p. 4.

¹⁹⁶ “In referring to these customs-related government activities as ‘services rendered’, the drafters of Articles II and VIII were clearly not employing the term “services” in the economic sense [...].The drafters meant the term ‘services’ to be used in a more artful political sense, i.e., government activities closely enough connected to the

antigo sistema de solução de controvérsias do GATT, para o caso *United States Customs Users Fee* entendeu, em relatório adotado em 1988, que a taxa cobrada deve se referir a atividades concretas exercidas pelas autoridades aduaneiras e correspondentes à operação comercial individual em questão e que o valor das taxas não poderá ultrapassar o custo dessas atividades.¹⁹⁷ Essa interpretação foi reafirmada pelos painéis dos casos “Argentina - Têxteis e Vestuário”¹⁹⁸ e “Estados Unidos – Medidas de Importação sobre Certos Produtos das Comunidades Européias”.¹⁹⁹

As taxas a que se refere o parágrafo 1(a) não podem contar com caráter fiscal, ou seja, não devem servir como instrumento para a arrecadação do Estado, ou servir como mecanismo de proteção da economia. Já o parágrafo 1(b) traz o reconhecimento da necessidade de se reduzir essas taxas ao mínimo necessário para o exercício adequado da administração aduaneira, não configurando uma obrigação.

Quanto aos procedimentos aduaneiros, há o reconhecimento, no parágrafo 1(c), da necessidade de se minimizar sua complexidade e incidência, o mesmo se dando com as exigências de documentos por parte das autoridades aduaneiras. Aqui também inexistiu o mesmo caráter explícito de obrigação que caracteriza a limitação dos valores das taxas.

O parágrafo 2 obriga os Membros, quando solicitado por outros Membros ou por um órgão relevante da OMC, a reverem seus regulamentos à luz dos princípios do Artigo VIII. Não é necessária a comprovação da existência de dano para que um Membro possa solicitar a outro essa revisão.

Por sua vez, o parágrafo 3 limita a aplicação de penas relativas a infrações menores às normas aduaneiras, especialmente em relação a erros facilmente reparáveis quanto ao preenchimento e apresentação de documentos, conquanto não se evidencie a intenção de fraude. Estas penas devem ter seu valor restrito de modo a servir somente como advertência. Trata-se aqui, como no disposto no parágrafo 1(a), de uma obrigação.

Com o estabelecimento da OMC, diversas questões pertinentes ao Artigo VIII do GATT passaram a ser abordadas pelos acordos firmados ao fim da Rodada Uruguai. Dentre estes, pode-se destacar o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, o Acordo sobre

processes of customs entry that they might, with no more than the customary artistic licence accorded to taxing authorities, be called a ‘service’ to the importer in question” (GATT, 1987, p. 21.).

¹⁹⁷ GATT, 1987, p. 23.

¹⁹⁸ OMC.WTD/DS56/R, 1997, p. 114.

¹⁹⁹ OMC.WTD/DS165/R, 2000, p. 36.

Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o Acordo sobre Inspeção Pré-embarque, o Acordo sobre Regras de Origem e o Acordo sobre Licenças de Importação.

As negociações sobre facilitação do comércio relacionadas aos procedimentos aduaneiros objetivam ampliar ainda mais a regulamentação do Artigo VIII do GATT, tratando, mais especificamente, de seu parágrafo 1(c). A partir do estabelecimento de um acordo sobre facilitação do comércio, o mero reconhecimento da necessidade de se minimizar e simplificar procedimentos e exigências documentais relativos à exportação e importação deverá ser substituído por obrigações que busquem que isso de fato ocorra.

Uma vez compreendido o sentido e objetivos do Artigo VIII do GATT, pode-se passar à análise das propostas em negociação na OMC.

2.3 . As propostas sobre procedimentos aduaneiros em discussão na OMC

A maioria das propostas que dizem respeito aos procedimentos de controle aduaneiro estão compreendidas no grupo “H” da lista publicada pelo Grupo de Negociações em sua Compilação de Propostas.²⁰⁰ Outras propostas pertinentes estão relacionadas no grupo “K”, que trata do desembaraço e liberação de bens. Essas propostas se referem ao Artigo VIII do GATT 1994, em especial ao seu parágrafo 1(c), e foram apresentadas por diversos Membros, muitas delas por iniciativas conjuntas, sendo a maioria das contribuições oferecida pelas Comunidades Européias. Segue abaixo um quadro listando as referidas propostas, que serão analisadas na sequência:

H. Formalidades relacionadas a importação e exportação	
a	Não-discriminação
b	Revisão periódica de exigências e procedimentos
c	Redução/limitação de formalidades e exigências de documentos
d	Adoção de padrões internacionais
e	Adoção de códigos aduaneiros uniformes

²⁰⁰ OMC.TN/TF/W/43, 2006.

f	Aceitação de informações comercialmente disponíveis e de cópias
g	Automatização
h	<i>Single window</i> ²⁰¹ e entrega única de documentos
i	Eliminação das inspeções pré-embarque
j	Eliminação gradativa do uso obrigatório de despachantes aduaneiros
k	Unificação de procedimentos aduaneiros dentro de uniões aduaneiras
l	Métodos de teste baseados em características específicas dos produtos
m	Uniformização de formulários e de exigências documentais relativas ao desembaraço aduaneiro dentro de uma união aduaneira
n	Opção de devolução de mercadorias rejeitadas ao exportador
K. Liberação e desembaraço de bens	
a	Desembaraço pré-chegada
b	Procedimentos céleres para cargas expressas
c	Análise e gerenciamento de riscos e operadores econômicos autorizados
d	Auditorias pós-desembaraço
e	Separar os procedimentos de liberação dos procedimentos de desembaraço

Além dos itens acima, este trabalho também levará em consideração propostas relativas ao tratamento especial e diferenciado e à assistência técnica e capacitação, no que estas se referirem aos procedimentos de controle aduaneiro de bens.

²⁰¹ O termo *single window* se refere a um órgão ou sistema responsável por coordenar as exigências dos diversos órgãos governamentais que intervêm no comércio exterior, servindo como uma interface única entre estes órgãos e os agentes do comércio.

H. a) Não-discriminação

O princípio da não-discriminação se encontra nas próprias bases tanto do GATT como de todo o sistema multilateral do comércio regido pelos acordos da OMC. Sua expressão nos tratados se dá, em geral, pelas cláusulas de nação mais favorecida e do tratamento nacional. Essas cláusulas estão presentes nas principais regras da OMC sobre bens, serviços e propriedade intelectual, ainda que sua natureza e significado preciso possam apresentar diferenças conforme a área a que se aplicam.²⁰² No GATT 1994, as duas cláusulas se encontram expressas, respectivamente, no Artigo I²⁰³ e no Artigo III.

A regra do tratamento nacional exige que os produtos originários de outros Membros sejam tratados, após os trâmites destinados à sua inserção no território nacional, de maneira não menos favorável do que os similares produzidos internamente. Em se tratando de procedimentos aduaneiros, não se pode, naturalmente, falar em tratamento nacional, visto que essa regra somente se aplica depois que os produtos estrangeiros tiverem passado por esses procedimentos.

Assim, a idéia de não-discriminação aplicada aos procedimentos aduaneiros se refere, mais especificamente, à regra da nação mais favorecida. Esta exige que um produto originário de um Membro ou a ele destinado receba um tratamento não menos favorável que o recebido por outros produtos similares produzidos em qualquer outro país ou destinados a qualquer outro país. Desse modo, se um Membro oferecer vantagens a um parceiro comercial, estas deverão ser estendidas a todos os demais Membros, salvo as exceções expressas nos próprios acordos da OMC, a exemplo do tratamento especial para países menos desenvolvidos e em desenvolvimento e das vantagens garantidas a parceiros em uniões aduaneiras ou áreas de livre comércio.

Segundo Hoekman, a regra da nação mais favorecida é um dos pilares no qual se baseia a OMC. Essa cláusula permitiria que os compradores se beneficiassem com a possibilidade de escolher, entre os possíveis fornecedores, aqueles que ofereçam melhores condições de custos. As economias menores, por sua vez, teriam garantias frente

²⁰² Hoekman, 2002, p. 42.

²⁰³ “Article I: General Most-Favoured-Nation Treatment

1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties” (GATT 1994, Art. I:1).

determinadas políticas econômicas das economias maiores, que ficariam impossibilitadas de beneficiar parceiros específicos ou de criar barreiras comerciais contra produtos de certos Membros. A cláusula da nação mais favorecida também auxiliaria na aplicação das regras multilaterais do comércio, aumentando os custos, para um Membro, de abandonar compromissos já assumidos. Se um Membro decidisse criar novas barreiras comerciais, por exemplo, teria que fazê-lo em relação a todos os demais, o que aumentaria os custos políticos da medida. Por fim, a referida regra diminuiria os custos das negociações, visto que os resultados de negociações realizadas entre dois Membros se estenderiam automaticamente a todos os demais.²⁰⁴

Em relação à aplicação da cláusula da nação mais favorecida especificamente em relação aos procedimentos aduaneiros, a principal proposta em negociação foi apresentada pelas Comunidades Européias. Seu objetivo é, na realidade, esclarecer e ampliar o Artigo I do GATT 1994, no que este se refere às regras e formalidades relativas à exportação e importação. A proposta européia traz o compromisso de não se discriminar entre os produtos oriundos dos diversos Membros, seja na elaboração ou na aplicação de todos os procedimentos, exigências e formalidades destinadas à importação e à exportação. Esta não-discriminação se referiria a todos os produtos similares, independentemente do meio de transporte utilizado. Por fim, os europeus esclareceram em sua proposta que a aplicação do princípio de não-discriminação aos procedimentos aduaneiros não pode excluir os direitos dos Membros aplicarem medidas especiais de fiscalização sobre importações suspeitas, tendo por base critérios objetivos de avaliação de riscos.²⁰⁵

H. b) Revisão periódica de exigências e procedimentos

A revisão periódica dos procedimentos aduaneiros e das exigências documentais tem como função garantir que estes se mantenham simples e eficazes. Por meio dessas revisões, podem ser identificados exigências e procedimentos desnecessários ou ineficientes. Com base nesse diagnóstico, aqueles procedimentos e exigências que representarem um entrave desnecessário às transações comerciais poderão ser abolidos ou reformados.

A periodicidade das revisões se deve às mudanças nas condições que justificavam a adoção de certos procedimentos e exigências de documentos. A introdução de novas exigências e procedimentos conflitantes com os anteriormente estabelecidos, o

²⁰⁴ Hoeckman, 2002, p. 42.

²⁰⁵ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 3.

desaparecimento das necessidades que justificavam a utilização destes últimos ou o surgimento de novos métodos e tecnologias mais eficientes trazem a necessidade de reformas nas normas que regulam as aduanas e órgãos intervenientes. As revisões periódicas servem para identificar as mudanças na realidade desses órgãos a fim de que sejam implementadas medidas que maximizem a sua eficiência. A partir do diagnóstico provido pelas revisões, tem-se a possibilidade de excluir exigências e procedimentos desnecessários, como a requisição de informações já disponíveis e a exigência de um mesmo documento por mais de uma vez, bem como atualizar e simplificar os procedimentos e exigências defasados, adequando-os às novas circunstâncias e tecnologias.

Durante as negociações sobre facilitação do comércio na OMC, diversos países apresentaram propostas relacionadas a esse tópico. O grupo formado por Formosa, Japão, Mongólia e Peru chamou a atenção para a importância do setor privado, sugerindo que as revisões considerassem as opiniões de agentes privados do comércio internacional e de outras partes interessadas.²⁰⁶

Para Hong Kong, as revisões de taxas, formalidades e exigências para exportação e importação deveriam ser feitas em intervalos regulares e razoáveis. Esses intervalos não poderiam ser estabelecidos de forma rígida, sendo necessário se considerar as condições específicas de cada Membro. As revisões deveriam levar em consideração novas informações relevantes, novas práticas comerciais e a disponibilidade de técnicas e tecnologias mais modernas.²⁰⁷

As Comunidades Europeias, por sua vez, propuseram a obrigação de se eliminar procedimentos e exigências de documentos quando um dos seguintes critérios for preenchido: as circunstâncias que justificaram a introdução das exigências ou dos procedimentos não mais se encontrarem vigentes; ou quando surgirem inovações que permitam que as necessidades e objetivos supridos pelos procedimentos e exigências antigos sejam atendidos de modo menos restritivo ao comércio por outros meios.²⁰⁸

²⁰⁶ OMC.TN/TF/W/17, 2005.

²⁰⁷ OMC.TN/TF/W/31, 2005.

²⁰⁸ OMC.TN/TF/W/46, 2005.

H. c) Redução e limitação de formalidades e de exigências de documentos

A redução ao mínimo necessário dos procedimentos e das exigências de documentos é uma das medidas prioritárias dentro dos objetivos da facilitação do comércio. Como visto no capítulo 1, exigências de documentos e procedimentos aduaneiros excessivos e desnecessários tendem a aumentar consideravelmente os custos das transações comerciais internacionais. A Convenção de Quioto Revisada, documento que enumera padrões a serem seguidos pelas aduanas, esclarece o objetivo dessa medida, afirmando que o controle aduaneiro deve se limitar ao necessário para garantir o cumprimento com a legislação aduaneira.²⁰⁹

As diversas propostas apresentadas em relação a esse tópico afirmam a necessidade de se reduzir os procedimentos aduaneiros ao mínimo necessário, de forma a causar a menor restrição possível à movimentação de bens. As propostas apresentadas pelas Comunidades Européias; por Nova Zelândia, Noruega e Suíça; e por Hong Kong estabelecem como limite máximo para a quantidade e complexidade dos procedimentos aduaneiros e exigências de documentos o mínimo suficiente para que os objetivos políticos legítimos dos Membros possam ser cumpridos, sendo vetado seu uso como forma de protecionismo.²¹⁰

Para se implementar essa medida, é de suma importância a realização de um diagnóstico, considerando-se se os documentos exigidos e os procedimentos utilizados são realmente necessários para, em um segundo momento, abolir os que não passarem nessa avaliação.²¹¹

A redução e a limitação das formalidades e exigências de documentos se encontram intimamente ligada a outras medidas reformadoras de aduanas. Dentre elas, a revisão dos procedimentos é uma das mais importantes, tanto quando realizada *a priori*, a fim de se estimar as conseqüências futuras das reformas que se pretende implementar, como quando realizada após a aplicação de novos procedimentos, se dando de forma periódica, como visto no item *H.b*. A automatização e a aceitação de informações comercialmente disponíveis são outras medidas que servem como ferramentas para a redução de exigências e formalidades nas aduanas.

²⁰⁹ “6.2. Standard: Customs control shall be limited to that necessary to ensure compliance with the Customs law” (OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

²¹⁰ OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006, p. 46-47.

²¹¹ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 6.

A adoção de padrões internacionais também conta com uma conexão muito próxima com a redução e limitação de exigências e formalidades, visto que harmonizam os documentos e procedimentos requeridos por diferentes aduanas. A padronização nas aduanas será o objeto de análise do próximo item.

H. d) Adoção de padrões internacionais

Quando um operador do comércio internacional possui parceiros em diversos países, a existência de diferentes formas de preenchimento de formulários, de exigências de documentos e de procedimentos traz grandes custos e dificuldades ao obrigá-lo a adotar modos de agir divergentes, conforme o destino dos bens comercializados. A adoção de padrões internacionais pode, portanto, facilitar o comércio, diminuindo os custos das transações relativos ao cumprimento das exigências das aduanas, bem como outros custos que derivem desse problema.

Segundo estudo da OCDE, a padronização tende a aumentar os fluxos do comércio entre parceiros comerciais e a transparência em suas relações. Pode, quando adotada em relação aos documentos, reduzir a probabilidade de erros em seu preenchimento e apresentação e facilitar o intercâmbio de informações entre órgãos e governos por meio de sistemas padronizados de dados.²¹²

Pode-se dividir as propostas dos países em relação à padronização entre aquelas relativas à padronização de documentos e sistemas de dados e as relativas à padronização de normas de procedimentos aduaneiros.

Quanto à padronização de documentos e sistemas de dados, a maior parte das propostas reconhecendo a estrutura já existente no âmbito de outras organizações internacionais, recomendou a adoção de sistemas já estabelecidos, ao invés de se propor a criação de uma nova estrutura para a OMC.²¹³ O Brasil manifestou-se de forma favorável à adoção de documentos e sistemas de dados padronizados, considerando que, além de facilitar os fluxos de comércio, essa medida contribuiria na prevenção de fraudes. Também reconheceu a importância de se considerar os trabalhos de outras organizações e garantir certa flexibilidade na adoção dos padrões, visto que vários Membros já haviam optado por alguns deles.²¹⁴

²¹² OCDE. 2003b. p. 14.

²¹³ OMC.TN/TF/W/43/Rev. 10, 2006, p. 48.

²¹⁴ OMC.TN/TF/M/9, 2005, p. 5.

Dentre os sistemas de padronização de documentos, em meio às propostas, o *United Nations Layout Key for Trade Documents* (UNLK) recebeu maior destaque, tendo seu uso recomendado por Chile, Comunidades Européias, Coréia, Noruega, Nova Zelândia, Suíça e Turquia.²¹⁵ O propósito do UNLK é servir como modelo padrão para a elaboração de documentos relativos às várias atividades administrativas, comerciais, produtivas e distributivas que constituem o comércio exterior, independentemente do meio pelo qual o documento é elaborado.²¹⁶ Sua história se inicia em 1960, ano em que foi formado, pela UNECE, um grupo de trabalho com o objetivo de se buscar a redução, a simplificação e a padronização dos documentos utilizados no comércio exterior.

O grupo de trabalho iniciou suas atividades em 1961, construindo modelos provisórios, que foram apresentados a especialistas e governos para que estes emitissem opiniões. Em 1963, chegou-se a um modelo (*layout key*) para ser utilizado na elaboração de documentos relativos a exportação e a importação. Em 1973, após ter sido utilizado por diversos governos e organizações, o modelo foi formalmente adotado no âmbito da UNECE com a sua Recomendação nº 1. Esse modelo ficou conhecido como *ECE Layout Key*. Com o passar dos anos, o modelo foi sendo adotado por um número cada vez maior de organizações e Estados, inclusive fora do contexto europeu no qual se originou. Em reconhecimento à universalização do modelo, ele passou, a partir de 1978, a ser denominado *United Nations Layout Key for Trade Documents*.²¹⁷

O UNLK foi feito para contar com grande flexibilidade, podendo servir tanto para a produção em série de formulários padronizados em papel como para a elaboração de interfaces visuais de sistemas eletrônicos de fornecimento de dados e documentos. Assim, o modelo pode ser utilizado para facilitar o preenchimento de documentos tanto em sistemas eletrônicos quanto em operações manuais baseadas em papel. Os padrões estabelecidos pelo UNLK envolvem a terminologia e a descrição dos elementos de dados, bem como a sua disposição no documento e seus elementos de formatação.

²¹⁵ OMC.TN/TF/W/43/Rev. 10, 2006, p. 48-49.

²¹⁶ UNECE, 1981, p.2.

²¹⁷ UNECE, 1981, p.1-2.

No entanto, a alta flexibilidade do UNLK gerou uma consequência negativa ao dar margem para a elaboração de documentos com o mesmo propósito, mas muito diferentes entre si. A fim de se solucionar este problema, a UNECE criou, em 1984, um guia para a utilização do UNLK na elaboração de documentos comerciais, o *Guidelines for the Application of the United Nations Layout Key when Designing Trade Documents*. Esse guia, cuja última versão foi publicada em 2002, conta com especificações mais objetivas para a aplicação do UNLK na elaboração dos principais tipos de documentos comerciais, bem como para a utilização do modelo na elaboração de documentos eletrônicos.²¹⁸

Por ocasião da nona reunião do Grupo de Negociações, o representante brasileiro mencionou o Modelo de Dados para Aduanas da OMA como uma possibilidade para a adoção de padrões internacionais de sistemas de dados.²¹⁹ Esse modelo foi criado especificamente para as aduanas a fim de estabelecer padrões para a elaboração de sistemas de envio de informações dos agentes do comércio exterior para as aduanas. Seu objetivo é harmonizar os sistemas de dados, facilitando a troca de informações tanto entre agentes do comércio e aduanas, quanto entre aduanas de diferentes países.²²⁰

No que diz respeito à padronização de procedimentos aduaneiros, as propostas envolveram especialmente as convenções desenvolvidas no âmbito da OMA. Em particular, foi sugerida a adoção da *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*, em sua versão atual, conhecida como Convenção de Quioto Revisada.²²¹

A Convenção de Quioto entrou em vigor em 1974, tendo sido revisada em 1999. O documento atual passou a vigorar em fevereiro de 2006, após receber o mínimo de 40 adesões. No momento, a Convenção de Quioto Revisada conta com 52 partes contratantes.²²² Seu texto apresenta um anexo geral e 10 anexos específicos.

Já no preâmbulo, a Convenção de Quioto Revisada reconhece os benefícios da facilitação do comércio podem ser atingidos pela harmonização e simplificação dos procedimentos aduaneiros e enumera os princípios que devem guiar a simplificação e harmonização: a implementação de programas de modernização de práticas e procedimentos

²¹⁸ UNECE, 2002.

²¹⁹ OMC.TN/TF/M/9, 2005, p. 5.

²²⁰ OMA, 2006a.

²²¹ OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006. p. 48.

²²² África do Sul, Alemanha, Argélia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Botsuana, Bulgária, Canadá, China, Comunidades Europeias, Congo (República Democrática), Coreia do Sul, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Índia, Irlanda, Itália, Japão, Jordânia, Letônia, Lesoto, Luxemburgo, Marrocos, Mongólia, Namíbia, Nova Zelândia,

aduanheiros, visando um aumento de sua efetividade e de sua eficiência; a aplicação desses procedimentos e práticas de maneira previsível, transparente e consistente; o fornecimento, às partes interessadas, de toda a informação necessária a respeito de normas, regulamentações, práticas e procedimentos aduanheiros; a adoção de técnicas modernas de controle e gerenciamento de risco, com o máximo uso possível de tecnologias informatizadas; cooperação, sempre que possível, com outras autoridades nacionais, administrações aduaneyras e comunidades comerciais; implementação dos padrões internacionais relevantes; e fornecimento, às partes afetadas, de processos administrativos e revisões judiciais de fácil acesso.²²³

Quanto ao objetivo da Convenção de Quioto Revisada, esse é a simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneyros em conformidade com os padrões estabelecidos pela Convenção e seus anexos. No entanto, as Partes Contratantes são incentivadas a adotar práticas e procedimentos ainda mais simples e eficientes do que os presentes na Convenção.²²⁴ Tem-se, portanto, um documento que, por meio da disseminação de padrões simples e eficientes para procedimentos aduaneyros, visa promover a facilitação do comércio internacional, trazendo maior eficiência, transparência, e uma conseqüente diminuição de custos para as transações comerciais internacionais.

O Anexo Geral, obrigatório e não passível de reservas para todas as Partes, traz os padrões basilares que devem guiar os procedimentos aduaneyros. Dentre eles, se encontram várias das medidas propostas nas negociações da OMC, como a adoção da UNLK, de procedimentos especiais para operadores econômicos autorizados e o uso de sistemas automatizados. Já os anexos específicos, como se pode entender por sua denominação, trazem padrões mais específicos, tratando de diversos aspectos das atividades das aduanas. Estes anexos estão divididos em: A) Chegada dos bens em território aduaneyro; B) Importação; C) Exportação; D) Armazéns aduaneyros e zonas livres; E) Trânsito; F) Processamento; G) Admissão temporária; H) Infrações; I) Procedimentos especiais; J) Regras de origem.²²⁵ Os anexos específicos podem ser adotados com reservas pelas Partes. No entanto, as Partes que

Noruega, Paquistão, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Turquia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue (Partes Contratantes em 10 de janeiro de 2007).

²²³ OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), 1999, Preamble.

²²⁴ OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), 1999, Art. 2.

²²⁵ OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), 1999, Specific Annexes.

fizerem reservas deverão revê-las a cada três anos e especificar os pontos da legislação nacional que justificarem a sua eventual permanência.²²⁶

Discute-se, nas negociações, até que ponto se dará a obrigatoriedade do uso de padrões internacionais estabelecidos externamente à OMC. As Comunidades Européias defendem a obrigatoriedade da adoção dos padrões acordados, exceto quando estes se mostrarem ineficientes ou inapropriados para se atingir objetivos legítimos.²²⁷ Nisso são apoiadas por Nova Zelândia, Noruega e Suíça, que acreditam que a diversidade de documentos padronizados já disponíveis dá aos Membros uma margem de flexibilidade suficiente para atingir quaisquer objetivos legítimos.²²⁸

H.e) Adoção de códigos aduaneiros uniformes

Trata-se de uma proposta das Comunidades Européias destinada a uniformizar as regulamentações aduaneiras adotadas internamente pelos Membros e pelas uniões aduaneiras. A proposta é pela adoção, no âmbito nacional e das uniões aduaneiras, de um código ou sistema legal uniforme no que diz respeito às questões aduaneiras, bem como o uso, no território do Estado ou da união aduaneira, de declarações de exportação e importação e de sistemas de dados uniformes.²²⁹

O objetivo dos europeus, com essa medida, é aumentar a transparência e a eficiência nas aduanas pelo estabelecimento de um sistema regulatório internamente coerente. A possibilidade de que haja tratamentos diferentes para as mercadorias que ingressam ou deixam determinado país, dependendo do seu ponto de entrada ou saída, gera incertezas para as transações, o que implica custos adicionais. Além disso, a falta de harmonização obriga exportadores e importadores a identificar os procedimentos e exigências a serem cumpridos em cada ponto de entrada e saída e a adotar modos de operação divergentes para cada ponto. Essas atividades geram custos devido ao trabalho e tempo adicionais necessários para realizá-las, bem como devido ao aumento da possibilidade de erros no cumprimento das exigências.

²²⁶ OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), 1999, Art. 12.

²²⁷ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 3.

²²⁸ OMC.TN/TF/W/67, 2005.

²²⁹ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 4.

H.f) Aceitação de informações comercialmente disponíveis e de cópias

A aceitação de informações comercialmente disponíveis e de cópias se encontra vinculada à redução das exigências de documentos e formalidades nas aduanas, tratando-se de um instrumento para a sua realização. O objetivo dessas medidas é se eliminar as exigências de informações e documentos adicionais quando as informações relevantes já estiverem disponíveis no contexto da transação comercial. Trata-se de evitar a requisição de informações as quais as autoridades já têm acesso e a elaboração de documentos específicos para as aduanas quando as informações disponibilizadas nestes já se encontrarem presentes nos documentos correntes da transação comercial.

Dentre as informações facilmente extraídas do contexto da transação, estão os dados referentes ao comprador e ao vendedor, à origem, ao valor, à quantidade e à descrição dos bens. Estas informações podem ser encontradas em documentos comerciais como os conhecimentos de embarque (*bills of lading*) e as faturas comerciais (*invoices*), por exemplo.

A aceitação de informações comercialmente disponíveis tende a agilizar o controle aduaneiro e diminuir os custos das operações comerciais, sendo especialmente eficaz quando aliada a sistemas informatizados.²³⁰ Nesse sentido seguem as propostas de Coréia do Sul, Hong Kong, Suíça e Comunidades Européias. Segundo a contribuição sul-coreana, quando as autoridades aduaneiras operam sistemas eletrônicos de informações, a aceitação de informações comercialmente disponíveis pode reduzir expressivamente os custos de cumprimento dos agentes do comércio sem que haja, no entanto, qualquer aumento na demanda pelos recursos das aduanas.²³¹

Quanto às cópias de documentos, propõe-se que devam ser aceitas sempre que possível, passando a exigência da apresentação de documentos originais a configurar uma exceção para situações claramente delimitadas.²³² Conforme uma das propostas apresentadas, quando houver a implementação de sistemas automatizados, as aduanas deveriam aceitar a apresentação de cópias nos casos em que houver a necessidade de se processar documentos manualmente.²³³ Outra proposta dispõe que, nos casos em que a declaração de importação ou exportação e outros documentos conexos forem entregues e autenticados por meio eletrônico, não se deverá exigir nenhum original impresso.²³⁴

²³⁰ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 7.

²³¹ OMC.TN/TF/W/18, 2005.

²³² OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006, p. 52-53.

²³³ OMC.TN/TF/W/36, 2005.

²³⁴ OMC.TN/TF/W/92, 2006.

A posição brasileira foi contrária à apresentação de cópias, julgando ser essa medida um retrocesso na modernização dos procedimentos de controle aduaneiro. Conforme o representante do Brasil nas negociações, o ideal seria a utilização de certificados digitais para a entrega de documentos eletrônicos, medida que estaria em vias de ser adotada no País.²³⁵

H.g) Automatização

Dentre as propostas apresentadas, poucas dizem respeito, diretamente, à automatização. O Peru sugere o uso de sistemas automatizados para a entrega de declarações e o pagamento de tributos, enquanto a Turquia propõe que os procedimentos aduaneiros baseados em papel sejam substituídos por sistemas automatizados de processamento de dados.²³⁶ Em nenhum momento a automatização é tratada como uma medida obrigatória a ser imposta por um acordo da OMC.

A carência de propostas visando à introdução de sistemas automatizados por si só pode ser atribuída ao caráter instrumental desse tipo de medida. A automatização é reconhecida, tanto pelos Membros da OMC quanto pelas organizações internacionais que lidam com a facilitação do comércio, como uma ferramenta para a otimização de outras medidas de facilitação do comércio. Ainda que a maioria das medidas destinadas a modernizar as aduanas possa ser introduzida sem o uso da automatização, esta é capaz de torná-las muito mais eficientes, podendo simplificar procedimentos; diminuir a incidência de erros; facilitar a elaboração de estatísticas, previsões e diagnósticos; propiciar uma aplicação mais uniforme das regras aduaneiras; possibilitar a implementação de sistemas mais eficientes de gerenciamento de riscos; melhorar a troca de informações entre agências governamentais; facilitar o estabelecimento de *single windows*; e viabilizar o envio e preenchimento de documentos por meios eletrônicos.

Ao aumentar a eficiência das atividades das aduanas, os sistemas automatizados agilizam a liberação das mercadorias e aumentam a efetividade das avaliações de risco. Tem-se, assim, para importadores e exportadores, uma diminuição de seus custos e, do ponto de vista dos Estados, uma melhora na arrecadação de tributos. A melhora na qualidade do gerenciamento dos dados do comércio exterior também favorece as atividades dos governos ao propiciar instrumentos, como estatísticas confiáveis, que facilitam a implementação de

²³⁵ OMC.TN/TF/M/5, 2005, p. 43.

²³⁶ OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006, p. 54.

suas políticas econômicas. Além disso, ao realizar automaticamente procedimentos que antes eram feitos manualmente, a automatização diminui as chances de que haja corrupção. A OMA, por meio da Declaração de Arusha, destaca o papel da automatização como uma poderosa ferramenta contra a corrupção, devendo, portanto, ser priorizada.²³⁷

Uma das funções principais da automatização é substituir as operações baseadas em papel, podendo-se utilizar sistemas automatizados para o envio de declarações de exportação e importação, emissão de certificados diversos, conforme as exigências de órgãos intervenientes dos governos, e para o envio de documentos comerciais preenchidos em meio eletrônico.²³⁸ Ao se extinguir as operações baseadas em papel, deixando-se de se exigir cópias impressas de documentos, tem-se uma diminuição dos custos tanto devido à maior facilidade no preparo e envio de documentos por parte de importadores e exportadores, quanto devido à maior eficiência dos sistemas automatizados em relação às operações manuais, com a conseqüente diminuição no tempo necessário para a liberação de mercadorias por parte das aduanas.

A Convenção de Quioto Revisada afirma a importância da automatização ao estabelecer que as aduanas deverão buscar a máxima informatização possível de seus procedimentos, devendo aplicar tecnologias informatizadas em suas operações sempre que estas apresentarem uma relação favorável entre custo e eficiência e permitir a entrega de declarações por meio eletrônico.²³⁹

Apesar da magnitude de seus potenciais benefícios, a implantação de sistemas automatizados pode ser complexa e custosa, representando grande parte dos custos das reformas em aduanas. Os custos relacionados à automatização envolvem a aquisição e manutenção de equipamentos e programas, a contratação de mão-de-obra especializada e o treinamento de pessoal, além da necessidade de adaptação de regulamentos.²⁴⁰ Esses custos variam conforme a situação de cada país, sendo maiores ou menores dependendo de fatores

²³⁷ “Automation (including EDI) is a powerful tool against corruption, and its utilization should have priority” (OMA, 1993).

²³⁸ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 19.

²³⁹ “3.21. Transitional Standard: The Customs shall permit the lodging of the Goods declaration by electronic means(...).

6.9. Transitional Standard: The Customs shall use information technology and electronic commerce to the greatest possible extent to enhance Customs control (...).

7.1. Standard: The Customs shall apply information technology to support Customs operations, where it is cost-effective and efficient for the Customs and for the trade. The Customs shall specify the conditions for its application.” (OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

²⁴⁰ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 9-10.

como as condições em que se encontram as aduanas do país antes da implementação das reformas; a disponibilidade, na região da aduana onde se pretende instalar os sistemas automatizados, de recursos financeiros, mão-de-obra qualificada e infra-estrutura apropriada, como sistemas de abastecimento de energia elétrica e de comunicação; e a existência de legislação que admita e regule o uso de tecnologias informatizadas, a exemplo de regras tratando de assinatura e autenticação digital.²⁴¹

Os custos também podem variar dependendo do tipo de sistema utilizados. A aquisição de um sistema padrão, já pronto, como o ASYCUDA, é, via de regra, menos custosa do que o desenvolvimento de sistemas originais. Sistemas prontos contam com preços mais baixos, são, em geral, mais estáveis, contam com tecnologias avançadas e com disponibilidade de manutenção externa, além de seguir padrões internacionais. No entanto, o desenvolvimento de sistemas originais, apesar de levar a programas que são, geralmente, menos confiáveis e mais custosos, permite uma maior flexibilidade, adequando-se o programa às condições específicas das aduanas do país. Os sistemas originais também propiciam a qualificação local dos profissionais que criam e mantêm os sistemas, diminuindo a necessidade da contratação de serviços no exterior.²⁴²

Dentre os sistemas automatizados padronizados, destacam-se o ASYCUDA e a sua versão mais moderna, o ASYCUDA ++, criados pela UNCTAD e utilizados por mais de 90 países e regiões, a maioria em desenvolvimento.²⁴³ Esses programas são sistemas computadorizados de gerenciamento que englobam a maior parte dos procedimentos de comércio exterior. Os sistemas ASYCUDA, além de gerenciar as diversas operações aduaneiras, como declarações de importação, armazenagem de mercadorias, e contabilização de tarifas, também fornecem informações detalhadas sobre transações comerciais internacionais.²⁴⁴ Estas informações, como dito anteriormente, são de grande importância para o diagnóstico e planejamento das políticas econômicas.

Devido à sua característica de ferramenta para a otimização de procedimentos, a boa eficiência da automatização dependerá da qualidade destes. Assim, a automatização somente poderá gerar resultados satisfatórios, que compensem os custos de sua implementação e manutenção, quando integrar um processo mais abrangente de modernização

²⁴¹ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 8.

²⁴² OCDE/TD/TC, 2003c, p. 10.

²⁴³ ASYCUDA (a).

²⁴⁴ ASYCUDA (b).

de aduanas. Quando instalados em aduanas cujos procedimentos e atividades são pouco eficientes, sistemas automatizados podem até agravar os problemas existentes.²⁴⁵

Portanto, para que a introdução de sistemas automatizados seja bem sucedida, deve ser feita após um cuidadoso planejamento, que leve em consideração todas as operações aduaneiras a serem geridas pelo sistema, reformando-as quando necessário. Esse planejamento também deve envolver o treinamento de operadores e a busca pelo melhor sistema para as condições específicas das aduanas em questão, seja o sistema comprado pronto ou desenvolvido para o caso específico. Também devem ser consideradas as condições de infra-estrutura disponíveis, especialmente no que diz respeito a energia elétrica, redes de comunicação e disponibilidade de tecnologia e serviços de manutenção.

As regulamentações aduaneiras e o uso de padrões internacionais são outros fatores que devem ser levados em conta quando se pretende implementar a automatização nas aduanas, devendo ser feitas as alterações necessárias para que os sistemas automatizados possam atingir a máxima eficiência.²⁴⁶ Enfim, a automatização somente fará sentido quando instalada em um ambiente propício, que esteja pautado por práticas aduaneiras modernas e eficientes e que conte com a infra-estrutura necessária para o bom funcionamento de tecnologias eletrônicas e de comunicação.

Ainda que requeira altos investimentos para a sua implementação, especialmente para os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, a automatização, quando realizada corretamente, costuma trazer benefícios que compensam seus custos. Citando um exemplo, a introdução de um sistema automatizado nas aduanas chilenas, parte das reformas aduaneiras feitas no país, custou cinco milhões de dólares estadunidenses, dos quais dois terços foram fornecidos pelo setor privado. As aduanas chilenas estimaram que, como resultado desse investimento, gerou-se uma economia de um milhão de dólares por mês nas transações comerciais que passam por elas.²⁴⁷

²⁴⁵ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 9.

²⁴⁶ OCDE/TD/TC, 2003c, p. 9.

²⁴⁷ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 19.

No entanto, apesar dos benefícios trazidos pela automatização, em geral, superarem com grande margem os investimentos, os altos custos dessa medida podem trazer obstáculos para a sua introdução nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento. Diante dessa realidade, o fornecimento de assistência técnica e capacitação adquire especial importância. A UNCTAD, por exemplo, fornece ampla assistência técnica e capacitação para a implantação de seus sistemas ASYCUDA nas aduanas dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento. A assistência dada pela UNCTAD envolve o diagnóstico da situação local, a introdução de padrões internacionais, o treinamento de pessoal, a instalação de um sistema piloto, a formulação de um plano de trabalho para a implementação do sistema por todo o país e a transferência de conhecimentos para a sua ampliação e manutenção.²⁴⁸

Uma das medidas cuja eficiência é mais drasticamente afetada pela automatização é a criação de *single windows*, proposta a ser analisada na sequência.

H.h) “Single window” e entrega única de documentos

Essa proposta diz respeito à coordenação entre os diversos órgãos dos governos que possam estar envolvidos nas operações de comércio exterior. Dependendo do tipo de produto ou da natureza da negociação, pode-se ter um número maior de órgãos governamentais influenciando na entrada e saída de bens em determinado país. Dentre eles, estão aqueles com atribuições sobre questões de saúde, segurança, controle de qualidade, alimentos, propriedade intelectual, arrecadação de impostos, dentre outros. Cada órgão pode exigir documentos e adotar procedimentos próprios.

Quando não há coordenação entre os diversos órgãos intervenientes, podem surgir múltiplas requisições para os mesmos documentos e informações, bem como serem feitos diversos procedimentos de fiscalização incongruentes entre si e mais de uma inspeção física sobre as mesmas mercadorias. Esta falta de coordenação aumenta os custos de cumprimento, ao dificultar a entrega de documentos e informações, e os custos relativos ao tempo, devido aos atrasos na liberação de bens.

Para solucionar os problemas de coordenação, propõe-se o estabelecimento das chamadas *single windows*. Segundo definição da OCDE, uma *single window* é um órgão oficial que centraliza todos os procedimentos e exigências normativas e que age como interface única entre a Administração e o comerciante.²⁴⁹ Trata-se aqui de coordenar sob um

²⁴⁸ ASYCUDA (b).

²⁴⁹ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 14.

único órgão as exigências de cada um dos órgãos do governo que intervêm nas operações de comércio exterior. Este órgão coordenador, a *single window*, é responsável por centralizar as exigências dos diversos órgãos intervenientes, servindo como uma interface única entre estes e os operadores do comércio exterior. Dessa forma, todos os documentos e informações exigidas podem ser entregues uma única vez à *single window*, que depois os distribui conforme as demandas de cada órgão.

As *single windows* podem ser formadas pela atribuição da função de coordenação e centralização a um órgão governamental existente, em geral as aduanas, que ficaria incumbido de proceder toda a verificação de documentos. O estabelecimento de uma *single window* também pode se dar pela criação de um portal eletrônico interligando as agências governamentais intervenientes.²⁵⁰ Esta última solução, conforme se verá com mais detalhes no momento apropriado, foi adotada pelo Brasil com a criação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX).

Durante as negociações na OMC, o representante brasileiro argumentou que a criação de um novo órgão com a incumbência de atuar como *single window*, de forma a processar todas as informações, poderia dificultar, ao invés de facilitar, o comércio ao se interpor como uma nova representação da burocracia estatal. Defendeu, então, o modelo pelo qual todas as informações exigidas são enviadas a uma única central eletrônica e depois processadas pelos diversos órgãos.²⁵¹ O sistema defendido e adotado pelo Brasil é, portanto, um portal eletrônico que organiza as informações solicitadas pelos diversos órgãos de modo que os importadores e exportadores possam atender mais facilmente as exigências, sem que haja repetições. Uma vez prestadas as informações ao sistema, os órgãos intervenientes podem acessá-las com facilidade e processá-las conforme as suas necessidades.

Tratando, agora, das propostas oferecidas, aquela formulada pelo grupo formado por Formosa, Japão, Mongólia e Peru fala na introdução de procedimentos que permitam a entrega, em um único momento e a uma única autoridade, de toda documentação relativa à importação e à exportação. Além disso, a proposta prevê a coordenação do tempo e local, dentro do possível, para que todos os órgãos interessados realizem suas inspeções físicas.²⁵²

²⁵⁰ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 15.

²⁵¹ OMC.TN/TF/M/4, 2005, p. 25.

²⁵² OMC.TN/TF/W/17, 2005.

As Comunidades Européias apresentaram proposta semelhante, recomendando a implementação progressiva do princípio da entrega em momento único e para um único órgão, preferencialmente as aduanas, de toda a documentação e dados exigidos para as operações de exportação e importação.²⁵³ Outras propostas no mesmo sentido foram apresentadas por Coreia do Sul, Formosa, Japão e Turquia.²⁵⁴

Uma proposta apresentada pelo Chile trata do estabelecimento de *single windows* automatizadas, ressaltando a sua importância para a facilitação dos fluxos do comércio, uma vez que provocam um aumento da coordenação entre os órgãos governamentais, permitem um melhor uso dos recursos e aumentam a eficiência das aduanas e dos outros órgãos intervenientes.²⁵⁵ Em outra proposta chilena, oferecida em conjunto com Cingapura, Comunidades Européias, Coreia do Sul, Japão e Mongólia, tem-se o reconhecimento de que é possível a criação de *single windows* sem o uso de tecnologias avançadas de informação e comunicação. Ainda assim, os signatários da proposta incentivam o uso dessas tecnologias, afirmando que elas aumentam a eficiência das *single windows* e, portanto, contribuem para facilitar ainda mais o comércio.²⁵⁶ A Turquia também ressaltou a importância da automatização, sugerindo a introdução de sistemas de computadores que interliguem os diversos órgãos intervenientes, propiciando a cada um deles uma interface eletrônica para o compartilhamento de dados.²⁵⁷

No que diz respeito à assistência técnica e capacitação para a implementação e operação de *single windows* nos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento, a Coreia do Sul sugeriu a criação seções de treinamentos para qualificação de pessoal no trabalho com esse tipo de sistema. O treinamento seria oferecido por organizações internacionais, incluiria seminários e permitiria que operadores de Membros menos experientes passassem por estágios em órgãos de países que contem com maior experiência em *single windows*. A proposta sul-coreana também traz prazos especiais para a implantação das *single windows* nos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento.²⁵⁸

Um exemplo bem sucedido da introdução de uma *single window* automatizada em um país em desenvolvimento é a Guatemala. A partir da segunda metade da década de 1980, a Guatemala iniciou uma série de reformas liberalizantes, abandonando o modelo de

²⁵³ OMC.TN/TF/W/46, 2005.

²⁵⁴ OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006, p. 55.

²⁵⁵ OMC.TN/TF/W/70, 2006.

²⁵⁶ OMC.TN/TF/W/100, 2006.

²⁵⁷ OMC.TN/TF/W/45, 2005.

²⁵⁸ OMC.TN/TF/W/18, 2005.

substituição de importações adotado até então. As reformas envolveram as áreas do comércio, finanças, administração pública, políticas monetárias e políticas fiscais, tendo como objetivo promover o desenvolvimento econômico sustentado do país sob uma perspectiva de abertura comercial. Estas reformas atingiram também o sistema de exportação e importação do país, com o intuito de torná-lo mais eficiente.²⁵⁹

Dentre as principais medidas adotadas pela Guatemala na reforma de seus procedimentos de exportação e importação, teve destaque a criação de uma *single window*. Até 1986, a obtenção de uma licença de exportação no país exigia, em média, a visita a 12 diferentes autoridades governamentais, em um processo que demorava entre 10 e 12 dias e era sujeito à ineficiência e à corrupção. Devido aos sérios entraves que esta situação causava ao comércio exterior guatemalteco, a CONAPEX, órgão criado no país com o objetivo de promover as exportações e que contava com representantes tanto do governo como do setor privado, buscou soluções para simplificar o processo. Foi criada, então, em 1986, a *Ventanilla Única Para las Exportaciones* (VUPE), uma *single window* coordenando os órgãos do governo responsáveis pela agricultura, saúde pública e meio ambiente, além das aduanas e do Banco Central da Guatemala.²⁶⁰

O VUPE passou mais de uma década sem sofrer maiores modificações até que, em 1998, devido à pressão de grupos privados, especialmente a Associação Guatemalteca de Exportadores de Produtos Não-tradicionais (Agexpront), iniciou-se um projeto para a adoção de um sistema automatizado. A Agexpront foi criada em 1982 para defender os interesses dos exportadores de produtos considerados “não-tradicionais”, como frutas, verduras, bens de consumo e vestuário. Devido à sua larga experiência no comércio exterior, a Agexpront foi incumbida do desenvolvimento do novo sistema, a ser denominado *Servicio Electrónico de Autorización de Exportaciones* (SEADEx). Os investimentos em equipamentos foram financiados por um empréstimo de US\$ 900,000.00, concedido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, enquanto a Agexpront arcou com os custos operacionais, de cerca de US\$ 150,000.00. O projeto exigiu mudanças nas regulamentações do país acerca da exportação e importação, o que foi feito por uma série de decretos e decisões do governo. Para se adaptar os procedimentos antes realizados manualmente ao novo sistema eletrônico, foi feito um

²⁵⁹ UNCTAD, 2005a, p. 6-7.

²⁶⁰ UNCTAD, 2005a, p. 8.

estudo, que levou à adoção de procedimentos mais eficientes e à extinção de várias operações baseadas em papel.²⁶¹

Na elaboração do sistema eletrônico em si, buscou-se a experiência dos vizinhos El Salvador e Costa Rica, países de condições similares às da Guatemala. Adotou-se, por fim, uma solução baseada em Internet que combinava elementos dos sistemas dos dois países referenciais. O desenho final do sistema foi concluído em fevereiro de 2000, passando a ser utilizado, em caráter experimental, por 25 empresas credenciadas.²⁶²

A fase de implementação do sistema foi marcada por dois grandes obstáculos: a falta de infra-estrutura e a resistência a mudanças. Dentre as empresas exportadoras da Guatemala, somente 5% tinham acesso à Internet. Além disso, a cultura empresarial do país era fortemente marcada pelas operações em papel, havendo a crença de que a existência de documentos impressos trazia maior segurança à transação. A fim de superar esses problemas, a Agexpront negociou com fornecedores de computadores e serviço de acesso à Internet de forma que estes fossem oferecidos a baixos custos aos exportadores, incluindo o sistema SEADEx e o treinamento para a sua utilização. Também foi feito um trabalho intensivo de propaganda a fim de estabelecer a confiança no sistema.²⁶³

Em 2003, 576 companhias, cujas transações representavam 65% das exportações da Guatemala, já operavam com o SEADEx. O sistema tornou-se, então, auto-sustentável, visto que existe a cobrança pelo seu uso. Apesar desse custo, os usuários demonstraram, em entrevistas, estarem satisfeitos com o novo sistema, podendo realizar as operações destinadas à exportação em apenas alguns minutos e em qualquer hora do dia.²⁶⁴

H.i) Eliminação das inspeções pré-embarque

As inspeções pré-embarque são um meio de controle aduaneiro utilizado por uma minoria de países, predominantemente menos desenvolvidos. Essas medidas se encontram regulamentadas no âmbito da OMC pelo Acordo sobre Inspeções Pré-embarque. Segundo este, inspeções pré-embarque são todas as atividades relacionadas com a verificação da qualidade, quantidade, preço ou classificação aduaneira de produtos antes destes serem

²⁶¹ UNCTAD, 2005a, p. 11-13.

²⁶² UNCTAD, 2005a, p. 13.

²⁶³ UNCTAD, 2005a, p. 14.

²⁶⁴ UNCTAD, 2005a, p. 14.

exportados para os países que procedem a verificação.²⁶⁵ Ou seja, são inspeções físicas de mercadorias sendo realizado pelas autoridades aduaneiras do país importador antes do embarque, quando elas ainda se encontram no território do exportador.

Conforme as propostas trazidas pelas Comunidades Européias e por Formosa, as inspeções pré-embarque deveriam ser eliminadas por completo das práticas aduaneiras, havendo um período de transição para que os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento pudessem implementar essa obrigação.²⁶⁶

H.j) Eliminação gradativa do uso obrigatório de despachantes aduaneiros.

Despachantes aduaneiros são profissionais especializados no comércio exterior cujas funções envolvem o gerenciamento das operações de exportação e importação, garantindo que toda a documentação, informações e procedimentos relativos a essas operações se encontrem em conformidade com as regras aduaneiras. Os despachantes aduaneiros funcionam, portanto, como intermediários entre os importadores e exportadores, de um lado, e as aduanas e outros órgãos governamentais intervenientes do outro.

Em certos países, o uso de despachantes aduaneiros é exigido para todas as operações de comércio exterior. Assim, qualquer empresa interessada em realizar uma exportação ou importação deverá, obrigatoriamente, contratar os serviços de um despachante. Duas propostas, uma delas apresentada pelas Comunidades Européias²⁶⁷ e a outra oferecida em conjunto pelas Comunidades Européias, Formosa e Suíça,²⁶⁸ visam eliminar a obrigação, onde ela existir, da contratação de despachantes aduaneiros. Essa medida seria imediata para os Membros desenvolvidos e dentro de prazos razoáveis a serem estabelecidos para os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento. Também faz parte das propostas a exigência de que o licenciamento de despachantes aduaneiros seja feito conforme regras transparentes, proporcionais e não-discriminatórias.

Após a adoção dessas medidas, o uso de despachantes aduaneiros se tornaria facultativo em todos os Membros da OMC. Assim, aquelas empresas com maior experiência no comércio exterior, que nele operem regularmente, realizando sempre o mesmo tipo de operação, poderão diminuir os seus custos, abrindo mão da contratação dos despachantes.

²⁶⁵ “Preshipment inspection activities are all activities relating to the verification of the quality, the quantity, the price, including currency exchange rate and financial terms, and/or the customs classification of goods to be exported to the territory of the user Member.” (OMC *Agreement on Pre-Shipment Inspections*, Art. I:3).

²⁶⁶ OMC.TN/TF/W/90, 2006.

²⁶⁷ OMC.TN/TF/W/46, 2005.

²⁶⁸ OMC.TN/TF/W/88, 2006.

Essa possibilidade é facilitada pela introdução de *single windows* automatizadas. Esses sistemas propiciam aos importadores e exportadores um acesso rápido e direto às aduanas e outros órgãos governamentais, podendo suprir com facilidade as suas exigências sem a necessidade do despachante. Ainda assim, o uso desses profissionais permanece recomendável para diversas operações, especialmente em se tratando de empresas menores ou que operem com pouca regularidade no comércio exterior.

H.k) Unificação de procedimentos aduaneiros dentro de uniões aduaneiras

Trata-se de uma proposta apresentada pela Índia relativa à padronização, semelhante à proposta européia inserida no item “H.e”. Conforme a proposta indiana, todos os países integrantes de uma união aduaneira deveriam adotar os mesmos procedimentos aduaneiros, incluindo a adoção dos mesmos padrões, termos, definições, procedimentos de inspeção e métodos de testes.²⁶⁹ Na prática, o que a Índia propõe é a adoção de um código aduaneiro uniforme para cada união aduaneira. O objetivo dessa medida é evitar que os mesmos bens recebam diferentes tratamentos ao ingressar em uma união aduaneira, dependendo do ponto de ingresso.

H.l) Métodos de teste baseados em características específicas dos produtos

A Índia alega que alguns Membros adotam métodos de testes para produtos importados que, ao desconsiderar suas características físicas, produzem resultados equivocados e configuram uma barreira ao desembaraço dos produtos. Assim, propõe o estabelecimento da obrigação de sempre se considerar nos testes as características dos produtos e o seu estado físico no momento do consumo (fresco, desidratado, congelado, etc.).²⁷⁰

²⁶⁹ OMC.TN/TF/W/77, 2006, p.2.

²⁷⁰ OMC.TN/TF/W/77, 2006, p. 2.

H.m) Uniformização de formulários e de exigências documentais relativas ao desembaraço aduaneiro dentro de uma união aduaneira

Essa proposta indiana se encontra ligada à proposta de unificação de procedimentos aduaneiros no âmbito de uniões aduaneiras, ampliando-a para as exigências relativas ao fornecimento de dados e documentos.²⁷¹

H.n) Opção de devolução de mercadorias rejeitadas ao exportador

Outra proposta da Índia, a opção de devolução das mercadorias rejeitadas tem como objetivo diminuir os prejuízos enfrentados por comerciantes quando da decisão das aduanas de rejeitar a entrada de determinados bens, especialmente alimentos, no território de seu país. Assim, a Índia propõe que, ao invés de medidas mais danosas, como a destruição dos bens, seja privilegiada a opção pela devolução destes ao seu país de origem.²⁷²

K.a) Desembaraço pré-chegada

Essas propostas objetivam tornar mais rápida a liberação de bens importados para um Membro pela iniciação dos procedimentos destinados a efetivar o desembaraço destes bens antes mesmo de sua chegada ao porto de destino. O desembaraço é a conclusão do despacho aduaneiro de importação.²⁷³ Ao fim dos procedimentos aduaneiros, atestando-se que a importação se encontra em conformidade com as regras do país, a mercadoria é desembarçada, estando concluído o processo de importação. Uma prática comum nas aduanas, incluindo a brasileira, é iniciar o despacho aduaneiro, em geral, somente após a chegada das mercadorias no país de destino. As medidas de desembaraço pré-chegada, por sua vez, permitem que se dê início ao despacho aduaneiro ainda antes da chegada dos bens a serem importados, possibilitando a entrega e processamento prévios de informações e documentos relativos à importação.

De acordo com os representantes do Japão na OMC, o uso de medidas de desembaraço pré-chegada traz os seguintes benefícios: os exames de documentos são feitos antes da chegada das mercadorias; os operadores responsáveis pela transação comercial são notificados da necessidade de inspeções físicas ou documentais ainda antes da chegada das

²⁷¹ OMC.TN/TF/W/77, 2006, p. 2.

²⁷² OMC.TN/TF/W/77, 2006, p. 2.

²⁷³ O despacho aduaneiro de importação é definido pelo Regulamento Aduaneiro do Brasil como “o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação específica, com vistas ao seu desembaraço aduaneiro” (Brasil, Decreto nº 4.543/2002).

mercadorias; e, caso não haja a necessidade de inspeções físicas ou documentais, as aduanas podem autorizar a liberação das mercadorias no momento da chegada das mesmas no porto de destino. Essas vantagens se refletem nos tempos necessários para a liberação das mercadorias. Para as mercadorias que foram importadas por via marítima para o Japão no ano de 2004, nos casos em que o despacho aduaneiro foi iniciado somente depois da chegada dos bens, o tempo entre a chegada e a liberação das mercadorias foi, em média, de 73,1 horas. Já para as importações em que os procedimentos de despacho aduaneiro foram iniciados ainda antes da chegada, o tempo entre a chegada e a liberação foi de 51,3 horas, o que representa uma redução superior a 30%.²⁷⁴

Segundo a proposta de Formosa, deve ser aberta a possibilidade de que o importador dê início aos procedimentos destinados ao desembaraço dos bens antes que estes tenham chegado ao seu destino. Assim, uma vez concluído o desembaraço, o importador poderá ter os bens liberados imediatamente após a chegada. Ficaria facultada à autoridade aduaneira a possibilidade de efetuar a conferência de documentos e dos bens se assim julgar necessário.²⁷⁵ A proposta do Chile segue essa mesma forma. Outras propostas, como a das Comunidades Européias, limitam-se à aceitação de documentos e declarações antes da chegada dos bens.²⁷⁶

K.b) Procedimentos céleres para cargas expressas

Os serviços de cargas expressas se referem à entrega de cargas, recolhidas diretamente do remetente e entregues diretamente ao destinatário, em tempos curtos e definidos. O objetivo das empresas de cargas expressas é fornecer um serviço de transporte mais simples e rápido, realizando a entrega dos bens transportados em um prazo de até três dias. Essas empresas permitem aos usuários ter acesso às informações sobre o trânsito das cargas e apresentam garantias da entrega efetiva. Além disso, quando realizam transportes internacionais, as próprias prestadoras do serviço se incumbem dos procedimentos de exportação e importação e do pagamento de tarifas e outras taxas aos governos.²⁷⁷ Trata-se, portanto, de um serviço de transporte de cargas rápido, previsível e seguro.

Devido ao alto custo do serviço, a maior parte dos produtos transportados por empresas de cargas expressas são itens que apresentam um alto valor e um baixo peso, a

²⁷⁴ OMC.TN/TF/W/53, 2005, p. 2.

²⁷⁵ OMC.TN/TF/W/10, 2005.

²⁷⁶ OMC.TN/TF/W/43/Rev.10, 2006, p. 62.

²⁷⁷ Oxford Economic Forecasting, 2005, p. 5-6.

exemplo de componentes eletrônicos de alta tecnologia, produtos farmacêuticos e vestuários de alta costura, além de outros produtos que, por suas características, devem ser transportados por via aérea. Também é comum o uso destes serviços no transporte de documentos, fazendo do setor de serviços financeiros um dos maiores usuários.²⁷⁸

Segundo comunicado dos Estados Unidos, as cargas expressas representam um elemento importante da infra-estrutura logística de todos os Membros, sendo um elemento essencial para a economia atual, baseada em um ambiente de negócios global e *just-in-time*. Os serviços de entrega expressa são particularmente importantes para empresas menores, que dependem de operações ágeis para ser competitivas.²⁷⁹

No Capítulo 1, foi demonstrada a importância das entregas rápidas para a competitividade das indústrias globais e para a alta eficiência das cadeias de suprimentos. Serviços de entregas expressas são de grande importância nesse contexto, em especial para aquelas indústrias que trabalham com produtos altamente perecíveis ou muito sensíveis às mudanças de preferências dos consumidores, como as indústrias de flores, da moda e de jornais impressos, para relembrar alguns exemplos.

As remessas expressas também são de grande importância na manutenção de sistemas produtivos, visto que a entrega rápida e segura de componentes de reposição pode diminuir os custos da estagnação da produção enquanto a reposição do componente defeituoso não é realizada. Assim, a possibilidade do uso de serviços de cargas expressas evita os custos da manutenção de grandes estoques de componentes para reposição.

Outro aspecto importante das remessas expressas é facilitar o *marketing* das empresas. Esses serviços propiciam a entrega rápida de amostras a potenciais compradores, a feiras, exposições, salões, publicações especializadas, dentre outros meios de divulgação, aumentando a competitividade das empresas pela possibilidade de divulgar melhor seus produtos.

Levando-se em consideração a importância desse tipo de serviço, algumas propostas foram apresentadas com o objetivo de estabelecer procedimentos diferenciados, mais simples e rápidos, para a liberação de cargas expressas. A maioria das contribuições veio dos Estados Unidos, país no qual uma porção equivalente a 60% do mercado de transporte aéreo de mercadorias se refere à remessa de cargas expressas.²⁸⁰

²⁷⁸ Oxford Economic Forecasting, 2005, p. 6.

²⁷⁹ OMC.TN/TF/W/15,2005, p. 1.

²⁸⁰ Oxford Economic Forecasting, 2005, p. 7.

A principal proposta dos Estados Unidos traz a recomendação de que sejam criados procedimentos especiais mais céleres para as cargas expressas, sem o estabelecimento de limites de peso e de valor. Com esta finalidade, deveria ser estabelecido um sistema pelo qual empresas de remessas expressas entrariam em acordo com as aduanas para o estabelecimento da infra-estrutura, segurança financeira e condições para o fornecimento antecipado de informações, necessários à rápida liberação dos bens. Isso implicaria a introdução de medidas destinadas ao desembaraço pré-chegada, vistas no item anterior. Conforme a proposta estadunidense, cargas expressas valoradas em, no máximo, US\$ 200.00 deveriam estar isentas de quaisquer taxas e tributos aduaneiros, bem como de quaisquer exigências de documentos. Por fim, os procedimentos destinados à liberação de cargas expressas deveriam tomar não mais que uma hora, contada a partir da entrega dos documentos exigidos e considerando-se que a carga já se encontre no porto de destino.²⁸¹

No caso dos Membros em desenvolvimento e menos desenvolvidos, conforme a proposta norte-americana, poderia ser aplicado o tratamento especial e diferenciado, identificando-se as necessidades específicas de cada um e permitindo prazos e condições especiais para a implementação das medidas. A importância do fornecimento de assistência técnica e capacitação para esses Membros também foi considerada, podendo se dar com o treinamento de pessoal, realização de parcerias com o setor privado e desenvolvimento de procedimentos e regulamentos.²⁸²

Uma proposta de Formosa,²⁸³ que foi apoiada por outra da Turquia,²⁸⁴ sugeriu a adoção das *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs* como padrão para a liberação rápida de cargas expressas. Essas *Guidelines* foram produzidas em 1993 no âmbito da OMA a fim de estabelecer diretrizes para a liberação imediata de cargas expressamente remetidas, tendo passado por uma revisão em 2003. As remessas expressas são por ela divididas em quatro categorias: 1) documentos e correspondências, sem valor comercial e, portanto, não sujeitas à cobrança de taxas e tributos aduaneiros; 2) cargas de baixo valor não sujeitas à cobrança de taxas e tributos aduaneiros, a exemplo de materiais impressos e amostras comerciais; 3) cargas de baixo valor sujeitas à cobrança de taxas e tributos aduaneiros; 4) cargas de alto valor, que ficam sujeitas a uma maior fiscalização. Os padrões estabelecidos nas *Guidelines* devem ser aplicadas de forma igual para todas as cargas

²⁸¹ OMC.TN/TF/W/91, 2006.

²⁸² OMC.TN/TF/W/91, 2006.

²⁸³ OMC.TN/TF/W/10, 2005.

²⁸⁴ OMC.TN/TF/W/45, 2005.

expressas, independentemente de seu valor, peso ou meio de transporte utilizado. Dentre esses padrões, pode-se destacar a entrega de informações e documentos antes da chegada das cargas, o uso de técnicas de gerenciamento de riscos, a criação de sistemas que permitam aos operadores de serviços de remessas expressas ter informações em tempo real sobre a situação das cargas e o estabelecimento de acordos de cooperação entre as aduanas e os operadores dos serviços de cargas.²⁸⁵

Dentre as principais medidas destinadas à liberação imediata de cargas expressas, encontram-se o credenciamento das empresas prestadoras destes serviços como operadores econômicos autorizados e o uso de técnicas de análise e gerenciamento de riscos. Essas duas medidas são abordadas no item “K.c” da Compilação de Propostas, a ser analisada na sequência.

K.c) Análise e gerenciamento de riscos e operadores econômicos autorizados

No Capítulo 1, viu-se como o uso indiscriminado e excessivo das inspeções pode ser danoso para os atores do comércio internacional, seja em função dos atrasos na liberação das mercadorias como devido à depreciação causada pelas inspeções em si. Por sua vez, os próprios governos são prejudicados por uma fiscalização ineficiente, deixando de arrecadar tributos e tendo os resultados de suas políticas econômicas prejudicados.

As técnicas de avaliação e gerenciamento de riscos surgem para enfrentar esses problemas, aumentando a eficiência da fiscalização aduaneira. Tem-se com elas a racionalização da aplicação dos recursos nas aduanas, de modo a alocá-los aonde há verdadeiramente a necessidade de uma fiscalização mais minuciosa e da presença próxima da administração aduaneira. Assim, a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos tem por escopo liberar recursos antes empregados em atividades desnecessárias para a satisfação dos objetivos das políticas aduaneiras, realocando-os na prevenção de infrações e na identificação de cargas e pessoas em trânsito consideradas de alto risco.²⁸⁶

²⁸⁵ OMA, 2006b.

²⁸⁶ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 11.

Segundo a Convenção de Quioto revisada, as aduanas devem usar a análise de riscos para determinar que pessoas, bens e meios de transporte devem ser examinados e a extensão dos exames.²⁸⁷ Assim, a análise de riscos dirigida ao comércio internacional de bens permite que cargas consideradas de baixo risco passem por inspeções menos extensas, sendo processadas rapidamente pelas aduanas, com o mínimo de intervenção por parte das autoridades. Também permite um aumento na eficiência da fiscalização aduaneira, diminuindo a necessidade de inspeções físicas e aumentando a arrecadação ao diminuir a probabilidade de fraudes. Outro efeito é o aumento da previsibilidade e transparência ao substituir a arbitrariedade na fiscalização por técnicas objetivas de avaliação de riscos.

Conforme a representação japonesa na OMC, a análise de riscos é uma medida necessária diante dos volumes crescentes do comércio internacional e deve ser feita com base nas informações das transações comerciais, como os dados dos operadores, o tipo de bens transacionados e seus produtores, o porto de embarque e o valor da operação. Também deve levar em consideração a experiência das aduanas e os objetivos fixados para o controle aduaneiro. Assim, o primeiro passo é definir os objetivos do controle, ou seja, que tipo de práticas o sistema de análise de riscos deverá identificar, como o contrabando e o descaminho, por exemplo. A fim de programar o sistema para identificar os riscos, as aduanas devem fazer uso das informações acumuladas sobre operações de comércio exterior e sobre os seus responsáveis. Essas informações devem ser atualizadas constantemente e organizadas de modo a fornecer indicadores que apontem quais operações oferecem altos riscos diante dos objetivos estabelecidos. Assim, quando registrada uma declaração de importação, o sistema de análise de riscos permitirá a liberação imediata das mercadorias se considerar que os riscos oferecidos são baixos ou indicará a necessidade de inspeções mais detalhadas, se o risco for considerado alto.²⁸⁸

O uso das técnicas de análise e gerenciamento de riscos pode se dar por meios manuais. No entanto, a sua eficiência é substancialmente aumentada pelos sistemas automatizados. Deve-se recordar que a análise e o gerenciamento de riscos tem por base os dados e as estatísticas do comércio exterior. Os sistemas automatizados não somente permitem a coleta de dados e a elaboração de estatísticas de maior qualidade e em tempos

²⁸⁷ “6.4. Standard: The Customs shall use risk analysis to determine which persons and which goods, including means of transport, should be examined and the extent of the examination” (OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

²⁸⁸ OMC.TN/TF/W/42, 2005.

menores como também contribuem para uma maior eficácia na utilização dos dados no gerenciamento de riscos.

Também com o objetivo de se dirigir os recursos das aduanas à fiscalização das operações de alto risco, permitindo que as importações de baixo risco sejam liberadas rapidamente, tem-se o credenciamento de operadores econômicos autorizados. Esses operadores enfrentariam procedimentos e exigências mais brandos, que permitam a rápida liberação dos produtos por eles comercializados.

A adoção de procedimentos especiais para operadores econômicos autorizados permite que operadores do comércio exterior que cumpram com determinados requisitos possam usufruir de tratamento diferenciado por parte das aduanas. Os beneficiados com os procedimentos mais simples e céleres são empresas que operam constantemente no comércio exterior e contam com um histórico positivo no cumprimento de suas obrigações perante as autoridades aduaneiras.

Os critérios a serem cumpridos por um operador do comércio exterior, a fim de ser credenciado pelas aduanas como um agente autorizado, são definidos pelas técnicas de gerenciamento de riscos. No Brasil, por exemplo, dentre os fatores considerados para o credenciamento estão: o histórico de cumprimento voluntário com as exigências das autoridades governamentais, em especial no que se refere à sua regularidade fiscal; os volumes das transações realizadas pela empresa; e suas condições internas de infra-estrutura, incluindo a informatização de seus procedimentos.²⁸⁹

Diversos países contribuíram com propostas sobre gerenciamento de riscos. A maioria delas, no entanto, limitou-se à recomendação do uso de técnicas de gerenciamento de riscos visando à menor intervenção possível das autoridades nas operações regulares de comércio exterior.²⁹⁰ As Comunidades Européias acrescentaram a isso a necessidade de se basear as análises em práticas e padrões internacionais e de se evitar que os sistemas de gerenciamento de riscos desviem-se de seus objetivos legítimos e adquiram caráter protecionista.²⁹¹

²⁸⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 3º.

²⁹⁰ OMC.TN/TF/W/17, 2005; OMC.TN/TF/W/18, 2005; OMC.TN/TF/W/30, 2005; OMC.TN/TF/W/45, 2005.

²⁹¹ OMC.TN/TF/W/46, 2005.

Outra proposta em termos semelhantes aos da européia foi apresentada em conjunto por Coreia do Sul, Formosa, Japão, Mongólia, Nova Zelândia e Suíça. Essa proposta traz como sugestão a adoção de métodos de gerenciamento de riscos baseados em padrões internacionais, na medida em que estes não conflitem com a persecução de objetivos legítimos, para a realização de inspeções físicas e documentais. Também insiste em que os procedimentos pautados por análises de risco não adquiram caráter discriminatório nem criem novos obstáculos ao comércio.²⁹²

Uma proposta apresentada em conjunto pela China e pela Coreia do Sul detalha um pouco mais o que estes países consideram como o uso adequado das técnicas de gerenciamento de riscos. Primeiramente, segundo a proposta, todos os dados pertinentes dos quais dispõem as aduanas, incluindo os relativos a valoração, classificação e origem de bens, devem ser agrupados, juntamente com dados fornecidos por outros órgãos intervenientes, em uma única plataforma. Com base na análise detalhada dessas informações, os funcionários das aduanas encarregados do gerenciamento de riscos desenvolverão as operações de fiscalização aduaneira. Sugere-se, para uma liberação mais rápida das mercadorias, que diferentes tratamentos sejam adotados conforme a classificação de risco do responsável pela transação e do bem comercializado.²⁹³

Já em relação às propostas acerca dos procedimentos especiais para operadores econômicos autorizados, a principal contribuição foi oferecida pelas Comunidades Europeias, Formosa e Suíça. Segundo a proposta, os Membros da OMC deverão criar e aplicar regras simplificadas para agentes do comércio exterior que se enquadrem em critérios específicos. Essas regras especiais deverão garantir a rápida liberação e desembaraço das importações, a diminuição na incidência de inspeções físicas e facilidades para o pagamento de taxas e tarifas. Quanto aos critérios para o credenciamento, a proposta diz que eles deverão ser elaborados com o uso de técnicas de avaliação de riscos e não poderão criar discriminações arbitrárias e injustificadas. Esses requisitos também deverão, conforme a proposta, ser públicos, objetivos e permitir que pequenas e médias empresas pleiteiem a condição de operadores econômicos autorizados. Por fim, a proposta sugere a adoção dos seguintes critérios: ter um histórico de cumprimento com as exigências de exportação e importação; possuir um sistema de registro que permita o exercício de controle por parte das aduanas;

²⁹² OMC.TN/TF/W/99, 2006.

²⁹³ OMC.TN/TF/W/49, 2005.

estar financeiramente solvente; e contar com os sistemas e padrões de segurança exigidos.²⁹⁴ O Brasil manifestou seu apoio às propostas acerca dos operadores econômicos autorizados e afirmou estar implementando este tipo de sistema nas aduanas do país.²⁹⁵

Quanto a medidas de assistência técnica e de capacitação, China e Coréia do Sul afirmaram que os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento deveriam promover uma auto-avaliação a fim de identificar suas necessidades e prioridades para a introdução de sistemas de gerenciamento de riscos. Nesse processo, bem como no planejamento dos sistemas, deveriam receber auxílio de Membros desenvolvidos, mais experientes, e de organizações internacionais relevantes.²⁹⁶

Para citar um exemplo da adoção do gerenciamento de riscos, tem-se a Austrália, que implantou em suas aduanas o princípio da “intervenção governamental por exceção”. Seguindo essa diretriz, os procedimentos visando o desembaraço aduaneiro se dão com base na declaração dos importadores, sendo dispensadas maiores formalidades. Isso faz com que 98% das importações sejam liberadas de imediato, logo após o fornecimento, pelo importador, de todas as informações exigidas pelas autoridades. O uso de sistemas de gerenciamento de riscos identifica as importações que tenham grande probabilidade de apresentar irregularidades, nelas focando as atividades fiscalizatórias das aduanas. A fim de tornar as aduanas australianas mais eficientes, ao gerenciamento de riscos se aliam as auditorias pós-desembaraço,²⁹⁷ que são o objeto das propostas agrupadas no item “K.d”.

K.d) Auditorias pós-desembaraço

As auditorias pós-desembaraço estão diretamente ligadas ao sistema de operadores econômicos autorizados. Trata-se de um procedimento especial oferecido aos operadores do comércio exterior devidamente credenciados a fim de permitir o imediato desembaraço e liberação de bens. Pelos sistemas de auditorias pós-desembaraço, os bens são desembaraçados e liberados sem maiores intervenções por parte das autoridades aduaneiras, ficando as empresas que realizaram as transações sujeitas a controle posterior. Assim, a fiscalização deixa de agir sobre a movimentação dos bens em si, não se interpondo como um entrave ao comércio, e passa a atuar sobre as atividades da empresa, verificando se esta

²⁹⁴ OMC.TN/TF/W/87, 2006.

²⁹⁵ OMC.TN/TF/M/5, 2005, p. 43.

²⁹⁶ OMC.TN/TF/W/49, 2005.

²⁹⁷ OCDE/TD/TC, 2002b, p. 11.

continua a operar dentro dos critérios estabelecidos pelas aduanas e em conformidade com a regulamentação aduaneira.

Segundo a OCDE, as auditorias pós-desembaraço permitem um uso mais eficiente dos recursos das aduanas e contribuem com informações sobre o cumprimento das empresas com as normas aduaneiras. Essas informações são de grande valor para os mecanismos de gerenciamento de riscos, contribuindo para uma melhor eficiência de suas análises. As auditorias também contribuem para o setor privado ao diminuir os custos das transações comerciais. Os custos relacionados ao tempo de trânsito das mercadorias e à incidência de inspeções físicas são expressivamente reduzidos, já que as cargas não ficam retidas pelas autoridades.²⁹⁸

A Coréia do Sul pode ser citada como um exemplo de implantação de sistemas de auditorias pós-desembaraço. Nesse país, a prática usual do controle aduaneiro se dá após a liberação das mercadorias. O uso de controles prévios ao desembaraço é uma exceção, ocorrendo somente para importações financiadas ou passíveis de reduções tarifárias, bens sujeitos a grandes flutuações de preços e operações realizadas por agentes considerados não-confiáveis pela aduana sul-coreana. A Coréia do Sul utiliza três tipos de auditorias pós-desembaraço. Na primeira variedade, a auditoria caso a caso, a aduana seleciona, com base em uma análise de riscos feita por um sistema eletrônico, as importações que deverão ser inspecionadas a fim de se identificar irregularidades. As inspeções se dão em até 90 dias após o registro da declaração de importação. As auditorias planejadas, segunda variedade utilizada pela aduana da Coréia do Sul, são feitas em empresas que apresentam riscos maiores de sonegação de tributos, recaindo o exame não só sobre uma operação, mas abrangendo as atividades da empresa ao longo do tempo. Por fim, as auditorias abrangentes, terceira modalidade, são baseadas em declarações fornecidas, quando solicitado, pelas empresas importadoras. Trata-se de um sistema de operadores econômicos autorizados, no qual a empresa fornece à aduana as informações exigidas e, caso haja suspeitas de irregularidades na declaração, fica sujeita a um exame detalhado de suas atividades.²⁹⁹

Dentre os benefícios encontrados pela Coréia do Sul no uso das auditorias pós-desembaraço, que abrangem cerca de 88% das importações do país, tem-se o rápido desembaraço e liberação das mercadorias, com a conseqüente diminuição de custos tanto para as empresas envolvidas no comércio exterior quanto para o governo. Outro benefício foi o

²⁹⁸ OCDE, 2002b, p. 17.

²⁹⁹ OMC.TN/TF/W/55, 2005, p. 1-2.

crescimento expressivo da arrecadação devido ao aumento da eficiência na fiscalização resultante da introdução das auditorias pós-desembaraço. Além disso, a experiência sul-coreana mostrou que o uso desse tipo de controle pode facilitar o desembaraço aduaneiro sem demandar o emprego de grandes investimentos em tecnologias e em pessoal.³⁰⁰

Quanto às propostas em negociação na OMC, a apresentada por China e Coréia do Sul recomenda o uso de auditorias pós-desembaraço que abranjam os documentos comerciais e contábeis das empresas, suas declarações de importação, bem como outras informações comerciais definidas por técnicas de análise de riscos. As informações obtidas pelas auditorias deveriam, então, ser repassadas às autoridades aduaneiras competentes, que se incumbiriam da realização do controle aduaneiro.³⁰¹

De acordo com uma proposta apresentada por Formosa, as aduanas, ao se utilizarem de auditorias pós-desembaraço, deverão liberar a maior parte dos bens que por ela passarem e, em momento posterior, conduzir uma revisão detalhada dos documentos de certas operações cujas mercadorias já tiverem sido liberadas.³⁰² Por sua vez, uma proposta peruana afirma que para a aplicação de auditorias pós-desembaraço, as aduanas dos Membros deverão contar com autoridade suficiente para manter instituições que garantam a qualidade das auditorias e a efetividade dos controles realizados após o desembaraço das mercadorias.³⁰³

K.e) Separar os procedimentos de liberação dos procedimentos de desembaraço

O objetivo desta proposta é disponibilizar os bens o mais rápido possível ao importador. Trata-se de se desvincular o procedimento de liberação do procedimento de desembaraço, permitindo que os bens fiquem disponíveis ao importador antes de concluído despacho aduaneiro.

Importa distinguir liberação de desembaraço. O desembaraço aduaneiro ocorre ao fim dos procedimentos de conferência aduaneira, que verificam a regularidade da operação, nos casos em que ficar comprovada a conformidade com as normas aduaneiras. A liberação, por sua vez, diz respeito ao ato físico da entrega dos bens ao destinatário.

Proposta apresentada por Austrália e Canadá enumera as circunstâncias nas quais a liberação das mercadorias poderia acontecer antes do pagamento dos tributos aduaneiros e da verificação da regularidade da operação: quando houver atrasos nos procedimentos

³⁰⁰ OMC.TN/TF/W/55, 2005, p. 3.

³⁰¹ OMC.TN/TF/W/49, 2005.

³⁰² OMC.TN/TF/W/10, 2005.

³⁰³ OMC.TN/TF/W/30, 2005.

destinados ao desembaraço, a exemplo de uma demora prolongada na decisão das autoridades sobre a classificação do produto; quando os bens são importados com determinada finalidade e, logo após, têm suas tarifas pagas ou são novamente exportados, a exemplo da importação de componentes que integrarão um produto destinado à exportação. Nesses casos, a liberação poderia ser feita mediante garantias que assegurassem o eventual pagamento das obrigações devidas. Essas garantias poderiam ter a forma de moeda corrente, cheques garantidos por instituições financeiras, títulos de crédito transferíveis emitidos por governos ou entidades financeiras aprovadas e garantias avalizadas por terceiros aprovados. No momento em que fosse determinado o valor das obrigações a serem pagas, as autoridades aduaneiras deveriam primeiramente buscar o pagamento diretamente do responsável pela operação comercial a que se referirem a cobrança para depois, em caso de inadimplemento, fazer uso das garantias oferecidas.³⁰⁴

Na OMC, já existe, em certa medida a obrigação da liberação de mercadorias antes do seu desembaraço. No entanto, esta obrigação se limita aos casos em que haja atrasos na valoração das mercadorias importadas.³⁰⁵ O Acordo sobre Valoração Aduaneira estipula que, se as aduanas, no processo de valoração de importações, provocarem atrasos na definição do valor final das mercadorias, o importador poderá recebê-las antes do desembaraço, podendo ser exigida uma garantia para esse fim.³⁰⁶

Tratamento diferenciado, assistência técnica e capacitação

A longo deste trabalho, em diversas ocasiões, falou-se da importância dada às questões do tratamento diferenciado, assistência técnica e capacitação para que os Membros da OMC menos desenvolvidos e em desenvolvimento possam tanto participar ativamente das

³⁰⁴ OMC.TN/TF/W/19, 2005.

³⁰⁵ O termo valoração, se refere à estipulação do valor das mercadorias importadas para a cobrança de tarifas e outros propósitos de controle aduaneiro. As regras sobre valoração, no âmbito da OMC, estão contidas no Artigo VII do GATT 1994 e no acordo da Rodada Uruguai que regulamenta este artigo (*Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*). No Brasil, a valoração aduaneira é regulamentada pela Instrução Normativa SRF nº 327/2003, que estabelece como parâmetros para a determinação do valor aduaneiro da importação, além do valor da transação comercial, o valor do transporte internacional, os gastos com carga descarga e manuseio das mercadorias e o valor dos seguros (Brasil, Instrução Normativa SRF nº 327/2003, Art. 4º).

³⁰⁶ “Article 13: If, in the course of determining the customs value of imported goods, it becomes necessary to delay the final determination of such customs value, the importer of the goods shall nevertheless be able to withdraw them from customs if, where so required, the importer provides sufficient guarantee in the form of a surety, a deposit or some other appropriate instrument, covering the ultimate payment of customs duties for which the goods may be liable. The legislation of each Member shall make provisions for such circumstances” (OMC. Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 13).

negociações quanto implementar os acordos delas resultantes de forma satisfatória e em conformidade com seus interesses e necessidades. Cabe neste espaço, portanto, tratar mais especificamente das propostas sobre tratamento diferenciado, assistência técnica e capacitação dirigidas aos controles aduaneiros. Algumas das propostas, aquelas relacionadas a tópicos específicos da Compilação de Propostas, já foram abordadas anteriormente.

As principais contribuições acerca de tratamento diferenciado, assistência técnica e capacitação, no que estes se referirem aos procedimentos aduaneiros, vieram das Comunidades Européias.³⁰⁷ Após reconhecer os potenciais ganhos que os países em desenvolvimento poderiam obter com procedimentos aduaneiros mais simples, os europeus admitem que a implementação de reformas nas aduanas pode ser um processo complexo e custoso. Assim, qualquer acordo que venha a regulamentar e ampliar as normas do Artigo VIII do GATT deverá reconhecer as necessidades e dificuldades enfrentadas pelos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento e prover meios práticos para promover o seu desenvolvimento.³⁰⁸

Com base nessas considerações iniciais, as Comunidades Européias ofereceram algumas propostas para a formulação de dispositivos sobre tratamento especial e diferenciado, assistência técnica e capacitação, a serem incorporados em um futuro acordo sobre facilitação do comércio. No que diz respeito ao tratamento especial e diferenciado, a proposta européia reconheceu que certas medidas, como a introdução de sistemas automatizados, requereriam o emprego de recursos dos quais alguns Membros não poderiam, em função de suas baixas rendas, dispor de imediato. Portanto, os Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento não poderiam ser obrigados a implementar medidas excessivamente dispendiosas de imediato. Contariam, então, com prazos diferenciados e períodos de transição, devendo lhes ser fornecida, nesse intermédio, a assistência técnica e capacitação necessárias à implementação das obrigações assumidas. Ainda assim, certas obrigações mais gerais, como a não-discriminação, a promoção da transparência e a de se evitar impor barreiras desnecessárias ao comércio, bem como outras obrigações que não requeiram o emprego de maiores recursos, deveriam ser implementadas de imediato.³⁰⁹

³⁰⁷ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 6.

³⁰⁸ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 6.

³⁰⁹ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 7.

A principal proposta européia acerca da assistência técnica dirigida à facilitação do comércio trata da criação e operação, pela OMC e outras organizações internacionais (OCDE, UNCTAD, Banco Mundial, dentre outras), de uma plataforma conjunta destinada a coordenar a assistência técnica e capacitação dirigidas à facilitação do comércio. Essa plataforma deveria promover a cooperação internacional na área, unindo aqueles que poderiam fornecer a assistência àqueles que dela deveriam se beneficiar, bem como grupos regionais e organizações intergovernamentais que pudessem oferecer alguma contribuição. A plataforma teria como funções ajudar a garantir a transparência, coerência e coordenação entre doadores e beneficiários, garantir que a assistência é dirigida à implementação de compromissos assumidos no âmbito da OMC e assegurar que as doações estejam em conformidade com necessidades dos beneficiários. Essas funções não poderiam concorrer com as de outros mecanismos de coordenação já existentes, devendo haver uma coordenação das atividades para que a plataforma conte com melhores condições no cumprimento de seus objetivos.

A plataforma deveria ser criada tão logo ficassem claros os objetivos das futuras provisões sobre facilitação do comércio. Sua primeira e mais importante missão seria, então, a identificação, frente às novas regras, das necessidades individuais de cada Membro para, depois e em conjunto com os potenciais doadores, identificar quais medidas de assistência técnica seriam necessárias para a implementação dos compromissos pelos beneficiários e em que prazos deveriam se realizar os trabalhos. Com este objetivo, a plataforma deveria fazer o melhor uso possível das ferramentas de avaliação e diagnóstico existentes. Dessa forma, os Membros em desenvolvimento estariam em condições de estabelecer que períodos de transição seriam necessários para que possam implementar satisfatoriamente o acordo que venha a resultar das negociações.³¹⁰

Além da proposta européia, diversas outras propostas sobre tratamento especial e diferenciado, assistência técnica e capacitação foram apresentadas. A maioria, no entanto, limitou-se a reconhecer a necessidade dessas medidas para que os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento tenham condições de negociar e de implementar um futuro acordo.³¹¹ A Índia propôs a criação de *workshops* a fim de preparar os funcionários de

³¹⁰ OMC.TN/TF/W/46, 2005, p. 8.

³¹¹ OMC.TN/TF/W/18, 2005; OMC.TN/TF/W/24, 2005; OMC.TN/TF/W/26, 2005; OMC.TN/TF/W/30, 2005; OMC.TN/TF/W/36, 2005; OMC.TN/TF/W/67, 2005; OMC.TN/TF/W/85, 2006; OMC.TN/TF/W/87, 2006; OMC.TN/TF/W/90, 2006; OMC.TN/TF/W/92, 2006.

aduanas para implementar os compromissos assumidos,³¹² medida semelhante à defendida por Austrália e Canadá, para os quais os treinamentos deveriam enfocar métodos para se melhorar a arrecadação e a aplicação das regras aduaneiras.³¹³

ooo

Ainda que as negociações sobre facilitação do comércio não se encontrem, atualmente, em estágio muito avançado, já é possível perceber, em função das propostas apresentadas e do consenso existente acerca de diversos tópicos, quais as tendências que levarão a um posterior acordo sobre o tema. Mais especificamente sobre as regras relativas aos procedimentos de controle aduaneiro, mesmo que não se possa hoje saber em que termos exatos, já se pode vislumbrar, em um futuro acordo, a presença de certos dispositivos. Dentre estes deverão estar a minimização e a revisão periódica de exigências e procedimentos; a adoção de certos padrões internacionais; a introdução de *single windows*; a automatização; a adoção de procedimentos especiais para cargas expressas; e a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos e operadores econômicos autorizados, com a possibilidade de auditorias pós-desembaraço.

Diante de tantas propostas, que, muito provavelmente, farão parte de um acordo da OMC sobre facilitação do comércio, cabe verificar como se encontra a legislação aduaneira brasileira em relação ao modelo em discussão. Esse diagnóstico importa para que se possa perceber até que ponto o Brasil está integrado às práticas internacionais mais modernas no que diz respeito às atividades das aduanas e o que deveria ser mudado para a implementação de um futuro acordo na OMC. Essa análise será o objeto do terceiro capítulo.

³¹² OMC.TN/TF/W/77, 2006.

³¹³ OMC.TN/TF/W/19, 2005.

3 . OS IMPACTOS DAS NEGOCIAÇÕES PARA O BRASIL

Antes de adentrar-se no estudo da legislação aduaneira brasileira em si, interessa verificar a eficiência dos procedimentos aduaneiros no Brasil, em comparação com outros países. Essa verificação será feita por meio da análise comparativa de dados relativos às exigências para a realização de uma exportação ou de uma importação e aos tempos necessários para essas operações, colocando lado a lado as estatísticas brasileiras e as dos países que contam com as melhores práticas na área. Todos os dados utilizados estão contidos na *Doing Business Database*, do Banco Mundial.³¹⁴

A análise comparativa permite identificar o nível de eficiência do sistema brasileiro em relação às melhores e piores práticas. Com base nesse estudo, é possível se estimar o tamanho do campo para melhoras, sendo a reforma das regras que regem os procedimentos, deixando-as em conformidade com as práticas mais eficientes, um dos principais instrumentos para o aumento da eficiência.

Após esse estudo comparativo, passar-se-á à análise das normas brasileiras acerca dos procedimentos aduaneiros, considerando a sua conformidade com as práticas recomendadas pelos Membros da OMC para a elaboração de um futuro acordo sobre facilitação do comércio. A legislação que será estudada se refere, especialmente, aos procedimentos exigidos pelas aduanas a fim de se proceder ao desembaraço e à liberação de bens importados ou a serem exportados. Não se entrará em minúcias referentes à obtenção de licenças específicas para a comercialização de determinados produtos ou a utilização de regimes aduaneiros especiais. Essas situações poderão ser mencionadas caso importem para alguma das propostas em negociação ou para o controle exercido pelas aduanas. A importância da adoção de medidas de facilitação do comércio para os regimes especiais não deve ser negada. O regime de trânsito, por exemplo, é objeto das propostas acerca do Artigo V do GATT 1994. No entanto, o estudo detalhado destes regimes não se encontra dentre os objetivos do presente trabalho, podendo ser feito posteriormente, em um novo trabalho mais amplo.

³¹⁴ Banco Mundial, 2006a.

Ao fim da análise da legislação brasileira, buscar-se-á identificar quais as medidas que poderão ser adotadas pelo País com vistas à maximização da eficiência de seus procedimentos. Essas medidas deverão seguir as tendências das negociações da OMC sobre a facilitação do comércio, permitindo que o Brasil esteja apto para implementar o quanto antes os compromissos que venham a ser assumidos acerca dos procedimentos de exportação e importação.

O capítulo será, então, dividido em três partes. A primeira se destinará ao estudo dos dados colhidos na *Doing Business Database*, permitindo uma avaliação comparativa da eficiência dos procedimentos brasileiros em relação a outros países. A segunda parte se destinará a analisar a legislação brasileira, no que se refere aos procedimentos e exigências das aduanas destinados ao desembaraço e à liberação de bens importados ou a serem exportados. Por fim, a última parte do capítulo se destinará a verificar a conformidade da legislação brasileira com as propostas em negociação, de forma a prever os impactos dessas medidas na legislação nacional quando da sua adoção na forma de um acordo da OMC.

3.1 . A eficiência dos procedimentos aduaneiros no Brasil

A *Doing Business Database* é uma iniciativa do Banco Mundial com a finalidade de compilar dados relativos aos custos para a realização de negócios nos diversos países abordados. Essa base de dados identifica as regulamentações específicas dos países que contribuem tanto para facilitar quanto para dificultar os investimentos, a produtividade e o crescimento econômico. Além do estudo das regulamentações, são coletados diversos dados das condições de negócios presentes nas economias analisadas. Esta coleta de dados se dá por meio de entrevistas com reguladores e com agentes privados e pela cooperação tanto entre os diversos departamentos do Banco Mundial, quanto com outras organizações e com o setor privado.³¹⁵ Trata-se, portanto de um banco de dados destinado a avaliar a eficiência das instituições dos países na composição de seu ambiente econômico.

A *Doing Business Database* aborda diversos tópicos, dentre eles o comércio transfronteiriço de bens. Os dados fornecidos pelo banco de dados nesse tópico ilustram os níveis de facilitação do comércio existentes nas 175 economias analisadas. A seguir, serão analisados alguns dados brasileiros, em comparação com o desempenho de outras economias.

³¹⁵ Banco Mundial, 2006a.

As tabelas abaixo apresentam os tempos e custos médios relativos a exigências e procedimentos de exportação e importação de bens no Brasil, tendo por base o ano de 2006. Os dados se referem a cargas que não ofereçam perigo, sejam transportadas em um contêiner de 20', sem qualquer condição especial, e não necessitem de nenhuma medida de segurança sanitária ou fitossanitária além dos padrões internacionais usuais. Exemplos dessas cargas são: têxteis, manufaturas, café, chá e especiarias. Em relação ao padrão de empresa exportadora considerada na elaboração dos dados, tem-se que esta deve se encontrar na área mais populosa do país, contar com mais de 200 funcionários, não operar sob qualquer condição aduaneira especial, realizando suas operações de comércio exterior dentro dos procedimentos padrões, e exportar um mínimo de 10% de sua produção. O custos expressos nas tabelas dizem respeito às taxas oficiais que devem ser pagas a órgãos do governo a fim de se concluir cada uma das etapas da importação ou da exportação. Não estão computados, portanto, os custos indiretos dessas operações. Também não estão incluídas as tarifas (no caso brasileiro, os impostos sobre comércio exterior).³¹⁶

Custos e procedimentos relativos à exportação (2006)³¹⁷

Natureza do Procedimento	Duração (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	12	400
Transporte e manuseio internos	2	200
Desembarço aduaneiro e controles técnicos	2	150
Manuseio nos portos e terminais	2	145
Total	18	895

Custos e procedimentos relativos à importação (2006)³¹⁸

Natureza do Procedimento	Duração (dias)	Custo (US\$)
Preparação de documentos	14	600
Desembarço aduaneiro e controles técnicos	4	200
Manuseio nos portos e terminais	5	145
Transporte e manuseio internos	1	200
Total	24	1.145

³¹⁶ Banco Mundial, 2006a.

³¹⁷ Banco Mundial, 2006a.

³¹⁸ Banco Mundial, 2006a.

No que se refere ao tempo necessário para se realizar uma exportação partindo do Brasil, o desempenho do país ainda é bastante inferior ao das economias que contam com as melhores práticas. Enquanto, no Brasil, todos os procedimentos necessários para se exportar um bem tomam cerca de 18 dias, a média entre os países que integram a OCDE, organização composta, na maioria, por países desenvolvidos, é de 10,5 dias. Em relação à média latino-americana e caribenha (22,2 dias), o Brasil conta com ligeira superioridade. No entanto, seu desempenho é pior do que o de outros países importantes da região, como Argentina (16 dias) e México (17).

Boa parte desse tempo, no Brasil, diz respeito à preparação de documentos em atenção às exigências das aduanas e outros órgãos intervenientes (12 dias). Nos países que adotam as práticas mais eficientes, como Dinamarca, Suécia e Cingapura, o tempo para se preparar documentos não passa de um dia. Na Alemanha, é de, em média, 3 dias e, nos Estados Unidos, de 4 dias. No entanto, o desempenho brasileiro nessa área é semelhante ao de outras economias emergentes, como a China (14 dias) e o Chile (11 dias).

Por sua vez, o tempo gasto com controles exercidos por autoridades do governo ainda é bastante superior aos praticados em países que têm aduanas mais eficientes. Nesses países, as autoridades, em geral, não demoram mais do que um dia para liberar as exportações, caso de Hong Kong, Lituânia e Bélgica, por exemplo. Novamente aqui, o Brasil se encontra em situação equivalente a da maioria dos países em desenvolvimento.

Em se tratando das importações, o Brasil, uma vez mais, tem desempenho semelhante ao da maioria das outras economias em desenvolvimento e significativamente inferior ao desempenho dos países desenvolvidos e, inclusive, de certos países em desenvolvimento. O tempo total para se realizar uma importação no Brasil é, em média, de 24 dias, um pouco superior aos de Argentina (21 dias) e China (22). No entanto, esse tempo se encontra muito acima da média dos países da OCDE (12,2) e de algumas economias em desenvolvimento, como Cingapura (3), Sérvia (12) e Formosa (14).

Novamente, a preparação dos documentos exigidos pelas autoridades do governo é o principal fator da demora, requerendo 14 dias. Em comparação com os países que têm os melhores desempenhos, a diferença é muito grande. Em Cingapura e Estônia, por exemplo, os documentos podem ser preparados em um dia, enquanto o tempo é de 3 dias na Alemanha, na Áustria e na Dinamarca e de 4 dias nos Estados Unidos e na Espanha.

No que diz respeito aos controles exercidos pelos órgãos intervenientes, incluindo as aduanas, esses tomam, em média, 4 dias na realização de uma importação para o Brasil. Tem-se aqui um número elevado, visto que, nos países mais eficientes, os controles levam,

em geral, apenas algumas horas ou até um dia. É o caso de Coreia do Sul, Estados Unidos, Estônia, Formosa e Holanda, para citar alguns exemplos.

No que se refere à importação, a baixa eficiência nos portos também leva a atrasos no Brasil, provocando a paralisação das mercadorias por cerca de 5 dias. Esse número é relativamente alto em comparação com países que contam com maior eficiência portuária, como Alemanha (1 dia), China (2), Formosa (2), Japão (2) e Suécia (1).

Partindo-se agora para uma análise dirigida aos custos das exigências para as exportações e importações, percebe-se que são muito mais elevados no Brasil do que em países que adotam políticas mais contundentes voltadas à exportação. Deve-se recordar que os dados se referem apenas a taxas oficiais cobradas pelas autoridades, não se computando outros custos de cumprimento e os custos indiretos. Enquanto realizar uma exportação a partir do Brasil implica um gasto com taxas de US\$ 895.00 por container de 20', na China esse valor é de somente US\$ 335.00, em Cingapura é de US\$ 382.00 e no Chile chega a US\$ 510.00. Situação semelhante se dá com as importações. No Brasil, as taxas exigidas para a importação de um container de 20', nas condições padrão estabelecidas na *Doing Business Database*, totalizam US\$ 1,145.00, muito mais do que o praticado em economias mais abertas, como Cingapura (US\$ 333.00) e Malásia (US\$ 428.00).

Fica claro que a diminuição desses custos é possível, de forma a promover a facilitação do comércio. No entanto, o objeto central do presente trabalho são os procedimentos aduaneiros em si e os custos por eles causados, além da mera cobrança de taxas. Recordando-se o que foi dito no Capítulo 1, grande parte dos custos oriundos dos procedimentos e exigências dos órgãos governamentais envolvidos no comércio exterior diz respeito à demora que esses órgãos causam na movimentação transfronteiriça de bens.

A partir da análise dos números brasileiros, conforme os dados da *Doing Business Database*, percebe-se que as exigências e atividades dos órgãos intervenientes representam a maior parte da demora na realização de uma importação ou de uma exportação no Brasil. Como visto, o desempenho das autoridades governamentais envolvidas no comércio exterior brasileiro é muito inferior ao encontrado nos países que adotam as práticas mais eficientes.

Os números são particularmente significativos no que diz respeito às exigências de documentos. O Brasil exige sete documentos para uma exportação regular, de material que não sofre qualquer controle especial, sendo seis os documentos exigidos para uma importação em condições semelhantes. Esses números não são particularmente elevados, estando em patamares semelhantes aos de Japão e Estados Unidos. No entanto, o tempo para a preparação dos documentos a serem entregues às autoridades é excessivamente alto. Isso implica um

aumento de custos, tanto de preparação como em termos de tempo, para importadores e exportadores brasileiros, minando a sua competitividade. Adiante, ver-se-á como as regras relativas aos controles aduaneiros interferem nos tempos para se preparar documentos no Brasil ao impor as diversas exigências para a sua entrega. Além das exigências apresentadas pelas normas formais, deve-se considerar que o rigor excessivo das autoridades fiscais no exame de documentos, em conjunto com a imposição de altas multas no caso de erros, pode levar a um tempo maior para a preparação, considerando-se que o custo de deficiências presentes nos documentos se torna maior.

O tempo relativo às operações de controle por parte de órgãos intervenientes também são razoavelmente mais altos do que os praticados nos países desenvolvidos e até mesmo em alguns países em desenvolvimento. Daí percebe-se que os procedimentos de importação e exportação no Brasil ainda não atingiram a máxima eficiência, existindo grande margem para a introdução de medidas de facilitação do comércio. Adiante neste trabalho, buscar-se-á estimar, com base na análise da regulamentação aduaneira, em comparação com as práticas consideradas mais eficientes, o quanto desses atrasos se deve aos controles exercidos pelas aduanas.

Com base nos diversos dados colhidos em 2006, a iniciativa *Doing Business Database* classificou 175 economias conforme as dificuldades oferecidas por estas às operações de comércio exterior. A tabela seguinte mostra as primeiras posições (países que mais facilitam as operações de exportação e importação), bem como a classificação do Brasil e de outras economias em desenvolvimento que ocupam papel de destaque no comércio mundial e no comércio regional americano.³¹⁹

1	Hong Kong, China	9	Suécia
2	Finlândia	10	Emirados Árabes Unidos
3	Dinamarca	38	China
4	Cingapura	44	Chile
5	Noruega	53	Brasil
6	Estônia	71	Argentina
7	Alemanha	86	México
8	Canadá	139	Índia

³¹⁹ Banco Mundial, 2006a.

Dentre um grupo de 175 economias, o Brasil se encontra na 53ª posição no que se refere à facilitação de operações de comércio exterior. Seu desempenho é muito inferior ao da China, por exemplo. Além disso, a posição brasileira caiu em relação ao ano anterior, quando ocupava a 50ª posição. Uma conclusão que se pode extrair é a de que a facilitação do comércio no Brasil vem ocorrendo em ritmo mais lento que em outras economias. Este resultado é pouco favorável para um país que pretende desempenhar um papel relevante no comércio internacional.

Percebe-se, portanto, que as condições oferecidas pelo Brasil, no que diz respeito à facilitação do comércio, ainda estão longe de ser as melhores. Tem-se, assim, a presença de custos adicionais para as operações de comércio exterior realizadas no País, com as potenciais consequências abordadas no Capítulo 1. No entanto, percebe-se, também, uma grande margem para melhoras. Nesse contexto, a implementação de medidas dirigidas à reformulação das normas aduaneiras, visando a sua maior eficiência, poderia ser determinante para a facilitação do comércio no Brasil, contribuindo para o crescimento de seu comércio exterior.

A seguir, será abordada a legislação brasileira acerca dos procedimentos aduaneiros para, posteriormente, compará-la com as propostas apresentadas nas negociações sobre facilitação do comércio na OMC.

3.2 . A legislação aduaneira do Brasil

Uma vez vistas as propostas em negociação na OMC, cabe avaliar quais seriam os seus potenciais efeitos sobre as regras brasileiras que tratam do controle aduaneiro de bens. Antes disso, faz-se necessário identificar essa legislação e verificar como ela rege os controles exercidos pelas aduanas brasileiras.

Inicialmente, percebe-se que a legislação brasileira acerca das operações de exportação e importação se encontra bastante esparsa, havendo normas pertinentes ao tema emitidas no âmbito de diversos órgãos intervenientes, como a Secretaria da Receita Federal (SRF), responsável pelo controle aduaneiro e a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), órgão subordinado diretamente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). No entanto, apesar dessa regulamentação esparsa, o importador ou exportador pode obter as informações necessárias para a realização de suas operações por

meio do SISCOMEX, a *single window* brasileira, que será abordado com maiores minúcias em momento oportuno.

O documento legal que trata do controle aduaneiro de mercadorias é o Decreto-Lei nº 37, de 1966. Esse documento estabelece regras gerais, que são regulamentadas pelo Regulamento Aduaneiro e por diversas outras normas de caráter infralegal, em especial as instruções normativas da SRF. Assim, o Decreto-Lei garante uma grande margem de flexibilidade para que as autoridades encarregadas do estabelecimento das normas aduaneiras implantem procedimentos que contribuam para a facilitação do comércio, como procedimentos simplificados para despacho aduaneiro e para a liberação de mercadorias antes de concluído o desembaraço.³²⁰

O Regulamento Aduaneiro está contido no Decreto nº 4.543, de 26 de novembro de 2002, documento que vem sendo reformado ao longo de sua existência, tendo a última alteração ocorrida em setembro de 2006. Outros documentos que merecem destaque são a Instrução Normativa SRF nº 28/1994, que regulamenta o despacho aduaneiro de exportação, e a Instrução Normativa SRF nº 680/2006, que trata do despacho aduaneiro de importação. Ambos os documentos já passaram por modificações. As portarias emitidas pela SECEX também trazem importantes regras acerca do comércio exterior, em especial no que se refere à emissão de licenças. Elas se encontram compiladas na Consolidação das Portarias SECEX, documento que é constantemente atualizado (a última versão está contida na Portaria SECEX nº 35, de 24 de novembro de 2006).

Apesar da profusão de normas existente no Brasil contrariar a proposta de um único código que traga todas as normas acerca dos procedimentos aduaneiros, o fácil acesso às exigências relativas às operações de comércio exterior, propiciado pelo SISCOMEX, minimiza os potenciais problemas da regulamentação difusa.

Analisando a frequência com que modificações são incorporadas às normas do comércio exterior, inclusive aquelas que abordam os procedimentos aduaneiros, percebe-se que há, no Brasil, a revisão periódica dos procedimentos e exigências relativos à exportação e importação. No entanto, não há normas que regulamentem estas revisões ou que garantam que elas sejam feitas com base na maior eficiência.

A fim de se entender como se dão os controles sobre as operações de comércio exterior no Brasil, cabe definir quais são os principais órgãos que intervêm na importação e na exportação de bens. O controle aduaneiro no país não está nas mãos de uma aduana

³²⁰ Brasil, Decreto-Lei nº 37/1966, Arts. 51 e 52.

independente, mas sim sob encargo da Receita Federal. A SRF é um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Sua atividade principal é a administração dos tributos federais.³²¹ Além de suas atividades de caráter fiscal, relativas à fiscalização, lançamento e cobrança de tributos, a SRF também é responsável pelo controle aduaneiro. Suas atividades nessa área envolvem:

- III - interpretar e aplicar a legislação fiscal, aduaneira e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução [...];
- VI - acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira e estudar seus efeitos na economia do país [...];
- XVI - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos;
- XVII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;
- XVIII - dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e origem de mercadorias, inclusive representando o país em reuniões internacionais sobre a matéria;
- XIX - participar, observada a competência específica de outros órgãos, nas atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem de dinheiro.³²²

Por sua vez, o MDIC ocupa, por meio de seus órgãos, uma posição destacada na regulamentação do comércio exterior brasileiro. Dentre as suas áreas de competência estão: políticas de comércio exterior; regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; aplicação dos mecanismos de defesa comercial; e participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior.³²³ A SECEX é o órgão do MDIC encarregado mais diretamente das questões relativas ao comércio exterior brasileiro. Suas atribuições estão definidas no Art. 15 do Decreto nº 4.632/2003:

- Art. 15. À Secretaria de Comércio Exterior compete:
- I - formular propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecer normas necessárias à sua implementação;
 - II - propor medidas de políticas fiscal e cambial, de financiamento, de recuperação de créditos à exportação, de seguro, de transportes e fretes e de promoção comercial;
 - III - propor diretrizes que articulem o emprego do instrumento aduaneiro com os objetivos gerais de política de comércio exterior, bem como propor alíquotas para o imposto de importação e suas alterações e regimes de origem preferenciais e não preferenciais;
 - IV - participar das negociações de tratados internacionais relacionados com o comércio exterior, nos âmbitos multilateral, hemisférico, regional e bilateral;
 - V - implementar os mecanismos de defesa comercial;
 - VI - regulamentar os procedimentos relativos às investigações de defesa comercial;
 - VII - decidir sobre a abertura de investigações e revisões relativas à aplicação de medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas, previstas em acordos multilaterais, regionais ou bilaterais, bem como sobre a prorrogação do prazo da investigação e o seu encerramento sem a aplicação de medidas;

³²¹ Brasil, Portaria MF nº 259/2001, Art. 1º, I.

³²² Brasil, Portaria MF nº 259/2001, Art. 1º, III, VI, XIII, XVI, XVII, XVIII e XIX.

³²³ Brasil, Decreto nº 4.632/2003, Art. 1º, IV-VII.

- VIII - decidir sobre a aceitação de compromissos de preço previstos nos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais na área de defesa comercial;
- IX - apoiar o exportador submetido a investigações de defesa comercial no exterior;
e
- X - executar os serviços de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação - CZPE.³²⁴

Dentre os quatro departamentos que integram a SECEX, o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) é o que age mais diretamente sobre as operações de importação e de exportação. As suas diversas atribuições são definidas pelo Art. 16 do Decreto nº 4.632/2003:

Art. 16. Ao Departamento de Operações de Comércio Exterior compete:

- I - desenvolver, executar e acompanhar políticas e programas de operacionalização do comércio exterior e estabelecer normas e procedimentos necessários à sua implementação;
- II - implementar diretrizes setoriais de comércio exterior e decisões provenientes de acordos internacionais e de legislação nacional referentes à comercialização de produtos;
- III - acompanhar, participar de atividades e implementar ações de comércio exterior relacionadas com acordos internacionais que envolvam comercialização de produtos ou setores específicos referentes à área de atuação do Departamento;
- IV - coordenar, no âmbito do Ministério, ações sobre o Acordo de Procedimentos de Licenciamentos das Importações junto a blocos econômicos e à Organização Mundial do Comércio (OMC), e participar de eventos nacionais e internacionais;
- V - desenvolver, executar, administrar e acompanhar mecanismos de operacionalização do comércio exterior e seus sistemas operacionais;
- VI - analisar e deliberar sobre Licenças de Importação (LI), Registros de Exportação (RE), Registros de Vendas (RV), Registros de Operações de Crédito (RC) e Atos Concessórios de Drawback (AC), nas operações que envolvam regimes aduaneiros especiais e atípicos; arrendamento, leasing e aluguel; drawback, nas modalidades de isenção e suspensão; bens usados; similaridade e acordos de importação com a participação de empresas nacionais;
- VII - administrar a aplicação do Acordo de Têxteis e Vestuário (ATV) da OMC;
- VIII - fiscalizar preços, pesos, medidas, classificação, qualidades e tipos, declarados nas operações de exportação e importação, diretamente ou em articulação com outros órgãos governamentais, respeitadas as competências das repartições aduaneiras;
- IX - analisar pedidos de redução da alíquota do Imposto de Renda nas remessas financeiras ao exterior destinadas a pagamento de despesas vinculadas à promoção de produtos brasileiros realizada no exterior;
- X - opinar sobre normas para o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) pertinentes a aspectos comerciais;
- XI - coordenar o desenvolvimento, a implementação e a administração de módulos operacionais do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) no âmbito do Ministério, assim como coordenar a atuação dos demais órgãos anuentes de comércio exterior visando à harmonização e operacionalização de procedimentos de licenciamento de operações cursadas naquele ambiente;
- XII - coordenar a atuação dos agentes externos autorizados a processar operações de comércio exterior;
- XIII - representar o Ministério nas reuniões de coordenação do SISCOMEX;
- XIV - manter e atualizar o Cadastro de Exportadores e Importadores da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), bem como examinar pedidos de inscrição, atualização e cancelamento de Registro de Empresas Comerciais Exportadoras constituídas nos termos de legislação específica;

³²⁴ Brasil, Decreto nº 4.632/2003, Art. 15.

XV - elaborar estudos, compreendendo:

- a) avaliações setoriais de comércio exterior e sua interdependência com o comércio interno;
- b) logística das operações de comércio exterior;
- c) criação e aperfeiçoamento de sistemas de padronização, classificação e fiscalização dos produtos exportáveis;
- d) evolução de comercialização de produtos e mercados estratégicos para o comércio exterior brasileiro com base em parâmetros de competitividade setorial e disponibilidades mundiais; e
- e) sugestões de aperfeiçoamentos de legislação de comércio exterior;

XVI - examinar e apurar prática de fraudes no comércio exterior e propor a aplicação de penalidades;

XVII - participar de reuniões em órgãos colegiados em assuntos técnicos setoriais de comércio exterior, e de eventos nacionais e internacionais relacionados ao comércio exterior brasileiro; e

XVIII - coordenar e implementar ações visando ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro em articulação com entidades representativas do setor produtivo nacional, entidades internacionais, estados, Distrito Federal e municípios e demais órgãos governamentais.

Outro órgão de grande relevância é a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), componente do Conselho de Governo. O Conselho de Governo é um órgão integrante da Presidência da República cuja função é assessorar o Presidente na formulação de diretrizes da ação governamental.³²⁵ O objetivo da CAMEX é a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços.³²⁶ Dentre as suas diversas competências, elencadas no Decreto nº 4.732/2003, as que dizem respeito mais diretamente aos procedimentos e exigências para a realização de importações e exportações são:

II - coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior;

III - definir, no âmbito das atividades de exportação e importação, diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos, para os seguintes temas, observada a reserva legal:

- a) racionalização e simplificação do sistema administrativo;
- b) habilitação e credenciamento de empresas para a prática de comércio exterior;
- c) nomenclatura de mercadoria;
- d) conceituação de exportação e importação;
- e) classificação e padronização de produtos;
- f) marcação e rotulagem de mercadorias; e
- g) regras de origem e procedência de mercadorias;

VII - estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior;³²⁷

A fim de coordenar a atuação dos diversos órgãos intervenientes, cabe à CAMEX aprovar a instituição, ou alteração, por parte dos órgãos da Administração Federal, de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio

³²⁵ Brasil, Lei nº 10.683/2003, Art. 7º.

³²⁶ Brasil, Decreto nº 4.732/2003, Art. 1º.

³²⁷ Brasil, Decreto nº 4.732, Art. 2º, II, III e VII.

exterior.³²⁸ Assim, todas as alterações nos procedimentos aduaneiros devem passar, obrigatoriamente, pelo crivo da CAMEX antes de serem implantadas. Além disso, os órgãos envolvidos no comércio exterior deverão seguir as diretrizes da CAMEX na elaboração das normas relativas à área. Nota-se que, dentre essas diretrizes, estão aquelas relativas à simplificação e racionalização do comércio exterior, o que faz da CAMEX um órgão fundamental para a implementação da facilitação do comércio no Brasil.

Além dos órgãos mencionados acima, existem dezenas de outros que contam com algum espaço de atuação no que diz respeito às operações de comércio exterior. São eles, no presente momento: Agência Nacional do Cinema (ANCINE); a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); a Agência Nacional de Petróleo (ANP); a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); o Banco Central do Brasil; a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); o Comando do Exército (COMEXE); a Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil (COTAC); o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX); o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); o Departamento de Polícia Federal (DPF); a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); o Ministério da Saúde; o Ministério das Relações Exteriores (MRE); e a Secretaria de Produção e Agroenergia (SPA).³²⁹ A maioria desses órgãos atuam em situação excepcional, quando da comercialização de produtos que ofereçam riscos ou que mereçam algum controle especial. As importações de combustíveis fósseis, por exemplo devem ser sempre autorizadas pela ANP.³³⁰

³²⁸ Brasil, Decreto nº 4.732, Art. 3º.

³²⁹ Brasil. MDIC/SECEX, 2006.

³³⁰ Brasil. MDIC/SECEX, 2007.

A existência de uma grande quantidade de órgãos que podem intervir nas operações de comércio exterior, contando com exigências e procedimentos próprios, tende a dificultar as transações comerciais internacionais, aumentando seus custos. No primeiro capítulo, foram vistos os problemas, em termos de custos, que podem ser ocasionados pela má coordenação entre os diversos órgãos. No segundo capítulo, ao se tratar da proposta do item “H.h”, foi apresentado o conceito de *single window* como uma possível solução para a coordenação das atividades dos órgãos intervenientes. No Brasil, o sistema que exerce o papel de *single window* é o SISCOMEX, sigla para, lembrando, Sistema Integrado de Comércio Exterior.

O SISCOMEX foi criado pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, passando a operar em 1993 como uma interface eletrônica única entre os exportadores e os diversos órgãos governamentais que intervêm no comércio exterior a fim de facilitar as operações brasileiras de exportação. Em 1997, o SISCOMEX foi ampliado para as operações de importação. Segundo o Decreto nº 660/1992, “o SISCOMEX é o instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.”³³¹ O Sistema funciona, portanto, como uma *single window* automatizada, permitindo que os atores do comércio exterior brasileiro respondam às exigências de todos os órgãos intervenientes.

Integram o SISCOMEX, como gestores, responsáveis pela administração do Sistema, as Secretarias-Executivas dos Ministérios da Fazenda e da Indústria, do Comércio e do Turismo; da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda; da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores; e da Diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.³³² Os chamados órgãos anuentes são todos os demais intervenientes, cujas exigências devem ser cumpridas para que se efetuem operações de comércio exterior e que se utilizam do SISCOMEX nas suas relações com os agentes do comércio.

Antes de efetuar uma importação, o importador brasileiro deverá se cadastrar no SISCOMEX. Esse cadastro só é efetuado se, após um controle prévio, a fiscalização concluir pela idoneidade e pela capacidade da pessoa atuar no comércio exterior. Uma vez habilitado

³³¹ Brasil, Decreto nº 660/1992, Art. 2º.

³³² Brasil, Decreto nº 1.408/1995.

para atuar no SISCOMEX, o importador pode agir, se assim o quiser, sem a necessidade do uso de despachante aduaneiro.³³³

No entanto, a obtenção de um registro para operar com o sistema requer a apresentação de uma série de documentos que comprovem que a empresa, seus sócios e seu representante no SISCOMEX se encontrem em situação fiscal regular, tendo cumprido todas as suas obrigações tributárias. Além disso, a SRF exige o fornecimento de um grande número de dados da empresa e promove uma criteriosa análise desses dados a fim de verificar se aquela conta com capacidade operacional e financeira para atuar no comércio exterior.³³⁴ Existe uma forma de habilitação simplificada, destinada àqueles que realizem operações de baixo valor, que tenham privilégios de operadores econômicos autorizados (credenciados para a utilização da Linha Azul, a ser vista oportunamente), pessoas físicas, dentre outros casos específicos.³³⁵ A modalidade simplificada requer a entrega de todos os documentos exigidos para a modalidade ordinária. No entanto, fica dispensada a análise das capacidades econômica, financeira e operacional.³³⁶

O grande número de exigências de documentos e informações para a habilitação do operador no SISCOMEX implica custos maiores para as operações de comércio exterior. O excesso de exigências também impede que diversas empresas possam atuar diretamente no comércio transfronteiriço, obrigando-as a terceirizar suas operações de importação e exportação, o que implica diversos custos adicionais. No entanto, essas restrições têm a função de combater práticas ilícitas, como a interposição fraudulenta de pessoas nas operações de comércio exterior. Posteriormente, quando for discutida a adequação das normas brasileiras com as propostas relativas à redução de formalidades, será abordada com maiores minúcias a relação entre as exigências relativas à habilitação no SISCOMEX e o combate a fraudes.

Uma vez que o exportador ou importador estiver habilitado no SISCOMEX, poderá se inscrever no Registro de Importadores e Exportadores. Essa inscrição se dará automaticamente quando da primeira operação no SISCOMEX.³³⁷ Uma vez habilitado, o agente poderá dar início às suas operações.

³³³ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 3º.

³³⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 650/2006, Arts. 4º e 5º.

³³⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 650/2006, Art. 2º, II.

³³⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 650/2006, Art. 12.

³³⁷ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 1º.

A partir deste momento, convém estudar separadamente os procedimentos destinados à importação e aqueles para a exportação. Devido à sua maior complexidade, interessa analisar primeiramente os procedimentos de importação. Os procedimentos de exportação, geralmente mais simples, possuem diversos aspectos similares a eles.

Os procedimentos para a importação de bens no Brasil

Como visto, antes de poder importar um bem, o importador deverá estar habilitado para operar no SISCOMEX. Para a importação de bens, em geral, não há a necessidade de qualquer tipo de licença, podendo o importador dar início aos procedimentos por meio do registro da Declaração de Importação. No entanto, em determinados casos previstos pela legislação, o importador deverá obter uma licença de importação.³³⁸ A necessidade de licença depende da natureza do produto a ser importado ou da natureza do negócio, devendo o importador cumprir com as exigências das agências responsáveis pela emissão. Para importação de carnes, por exemplo, faz-se necessária a autorização do MAPA e da ANVISA, enquanto a importação de derivados de petróleo, só pode ser realizada se avalizada pela ANP.³³⁹ A relação de produtos sujeitos ao licenciamento se encontra disponível no SISCOMEX, meio pelo qual se deve dar a sua solicitação. A Consolidação das Portarias SECEX, órgão que coordena a emissão de licenças, apresenta a relação de operações para as quais são exigidas licenças de importação. Conforme o mesmo documento, o prazo máximo para a concessão de uma licença de importação é de dez dias, para os produtos e operações submetidos ao licenciamento automático, e de sessenta dias para o licenciamento não-automático.

Quando há a necessidade de licenciamento, o SISCOMEX informa o importador de todas as exigências de órgãos intervenientes que devem ser cumpridas a fim de se obter a licença. Por meio do SISCOMEX, o importador também pode acompanhar o andamento do processo de licenciamento e responder a novas demandas, quando necessário.³⁴⁰

Se a mercadoria importada estiver sujeita a algum controle especial por parte de algum órgão do governo, excetuando-se as aduanas, incluindo inspeções físicas, esse controle será feito na fase de licenciamento.³⁴¹ Assim, como as inspeções exigidas por órgãos anuentes devem ser feitas sempre antes do despacho aduaneiro, torna-se impossível, no Brasil, a

³³⁸ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 6º.

³³⁹ Brasil. MDIC/SECEX, 2007.

³⁴⁰ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art.12.

³⁴¹ Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Art. 512; Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 6º.

coordenação das verificações realizadas pela SRF com aquelas feitas pelos demais órgãos. Isso pode implicar um aumento no tempo necessário para se obter o desembaraço das mercadorias, visto haver o risco da repetição de inspeções físicas.

A fim de se verificar se as práticas brasileiras acerca dos procedimentos e exigências para o licenciamento de importação se aproximam do ideal, seria necessário se averiguar se as práticas de cada um dos órgãos intervenientes são necessárias e eficientes. Para isso, tem-se, novamente, o conceito de revisões periódicas, conforme apresentado no item “H.b” do capítulo anterior.

Uma vez obtida a licença, o importador poderá proceder ao despacho de importação dos bens. A partir do momento da chegada da mercadoria em território nacional, ele poderá, por meio da Declaração de Importação (DI), dar início ao despacho aduaneiro. O despacho aduaneiro de importação é definido pelo Regulamento Aduaneiro como sendo “o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação específica, com vistas ao seu desembaraço aduaneiro.”³⁴² O despacho aduaneiro é de incumbência da SRF e deve se dar para todas as mercadorias que ingressam no território nacional, inclusive as que forem importadas em caráter temporário.³⁴³

O registro da DI é feito no SISCOMEX. No seu preenchimento, deve ser fornecido um grande número de informações. A maioria delas se refere a dados presentes nos documentos comerciais usuais em uma importação (documentos de carga, que variam conforme o meio de transporte utilizado, e fatura comercial). Outras informações exigidas dizem respeito ao regime aduaneiro utilizado, à modalidade de despacho aduaneiro utilizada, número de licenças concedidas por órgãos anuentes, dentre outras necessárias para a realização do despacho.

Um grande número de informações a serem preenchidas na DI diz respeito à declaração dos tributos devidos. Com base nelas é que serão cobrados esses tributos.³⁴⁴ A complexidade dessas informações, bem como os custos envolvidos em sua preparação, se devem, portanto, à legislação tributária brasileira, cujos efeitos sobre o comércio exterior do país poderiam ser objeto de um trabalho à parte. Ao ser protocolada eletronicamente a DI, o SISCOMEX procederá automaticamente o recolhimento de todos os tributos federais relativos

³⁴² Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Art. 482.

³⁴³ Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Art. 483.

³⁴⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Anexo Único.

à operação, transferindo os valores da conta do importador para uma conta da União.³⁴⁵ Somente após confirmada esta transferência é que poderá ser iniciado o despacho aduaneiro.³⁴⁶

Antes de efetivar o registro da DI, o SISCOMEX verifica automaticamente a regularidade do importador e da própria declaração, além da confirmação da cobrança dos tributos relativos à operação e da chegada da carga.³⁴⁷ Assim, via de regra, a DI só será registrada pelo SISCOMEX após o ingresso da mercadoria em território nacional. O depositário das mercadorias sujeitas ao despacho aduaneiro deve informar a SRF da presença da carga no recinto por ele controlado imediatamente após a sua chegada, gerando um Número Identificador da Carga (NIC) para esse fim. O importador, no momento do preenchimento da DI, deverá inserir o NIC no SISCOMEX, que só procederá ao registro após verificar que o número inserido está de acordo com aquele fornecido pelo depositário.³⁴⁸ O registro antecipado da DI é uma exceção, só podendo ser feito nos seguintes casos:

- I - mercadoria transportada a granel, cuja descarga deva se realizar diretamente para terminais de oleodutos, silos ou depósitos próprios, ou veículos apropriados;
- II - mercadoria inflamável, corrosiva, radioativa ou que apresente características de periculosidade;
- III - plantas e animais vivos, frutas frescas e outros produtos facilmente perecíveis ou suscetíveis de danos causados por agentes exteriores;
- IV - papel para impressão de livros, jornais e periódicos;
- V - órgão da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, inclusive autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; e
- VI - mercadoria transportada por via terrestre, fluvial ou lacustre.³⁴⁹

Portanto, o Brasil não permite, como regra geral, o início dos procedimentos destinados ao desembaraço dos bens importados antes de sua chegada. O conceito de desembaraço pré-chegada é limitado, no Brasil, somente a casos específicos, que requerem uma maior urgência na liberação das mercadorias.

A DI deverá ser instruída com os seguintes documentos: via original do conhecimento de carga ou documento equivalente; via original da fatura comercial, assinada pelo exportador;³⁵⁰ romaneio de carga (*packing list*), quando aplicável; e outros, exigidos

³⁴⁵ Os tributos debitados automaticamente pelo SISCOMEX são: Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (CONFINS).

³⁴⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 15.

³⁴⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 15.

³⁴⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 5º.

³⁴⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 17, I-VI.

³⁵⁰ As especificações para a produção destes dois documentos estão enumeradas no Regulamento Aduaneiro (Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Arts. 494-502).

exclusivamente em decorrência de acordos internacionais ou de legislação específica³⁵¹ (certificados de origem, por exemplo). Ainda que, via de regra, não se permita a apresentação de cópias, existe a previsão da aceitação de documentos em meio eletrônico ou digital.³⁵² Essa previsão inexistia antes da Instrução Normativa SRF nº 680/2006, o que obrigava os importadores a apresentar sempre originais impressos. No entanto, apesar de prevista na norma, a aceitação de documentos eletrônicos ainda não foi, de fato, introduzida nas aduanas brasileiras.

A partir do momento em que é efetivado o registro da DI, tem-se início o despacho de importação, cujo objetivo é o desembaraço das mercadorias. O SISCOMEX, automaticamente, selecionará a importação para um dos canais de conferência aduaneira. Conforme o Regulamento Aduaneiro, a conferência aduaneira na importação tem por finalidade identificar o importador, verificar a mercadoria e a correção das informações relativas à sua natureza, classificação fiscal, quantificação e valor, e confirmar o cumprimento de todas as obrigações, fiscais e outras, exigíveis em razão da importação.³⁵³ Esse encaminhamento é feito com base em uma análise fiscal realizada pelo próprio SISCOMEX, que atua, então, como um sistema automatizado de análise e gerenciamento de riscos. A análise do SISCOMEX leva em consideração os seguintes elementos:

- I - regularidade fiscal do importador;
- II - habitualidade do importador;
- III - natureza, volume ou valor da importação;
- IV - valor dos impostos incidentes ou que incidiriam na importação;
- V - origem, procedência e destinação da mercadoria;
- VI - tratamento tributário;
- VII - características da mercadoria;
- VIII - capacidade operacional e econômico-financeira do importador; e
- IX - ocorrências verificadas em outras operações realizadas pelo importador.³⁵⁴

Com base nessa análise de riscos, a mercadoria será dirigida a um canal de conferência aduaneira, aumentando o grau de intervenção da fiscalização conforme for maior o risco aferido pelo sistema. As importações consideradas de baixo risco são encaminhadas para o canal verde, sendo imediatamente desembaraçadas sem a necessidade de quaisquer verificações ou outros procedimentos.³⁵⁵

Caso se considere necessário o exame dos documentos, as mercadorias são encaminhadas ao canal amarelo. O importador deverá, nesse caso, entregar os documentos às

³⁵¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 18, caput.

³⁵² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 18, caput.

³⁵³ Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Art. 504.

³⁵⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, §1º, I-IX.

³⁵⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, I.

autoridades, podendo fazê-lo por meio eletrônico, dentro das especificações legais, ou entregando os originais à unidade da SRF responsável pelo despacho.³⁵⁶ No caso da entrega de originais, estes serão devolvidos após a conclusão do desembaraço dos bens.³⁵⁷ Pode-se ressaltar, novamente, que, no Brasil, não são aceitas cópias de documentos para as operações destinadas ao desembaraço de bens.

Quando a análise de riscos reputar necessária a verificação física das mercadorias, a importação será encaminhada ao canal vermelho.³⁵⁸ Se a análise do SISCOMEX concluir que existem indícios de fraude, a importação é encaminhada para o canal cinza. Neste caso, além do exame documental e da verificação física dos bens, tem-se a aplicação de um procedimento especial a fim de se verificar a existência de fraudes.³⁵⁹

Caso a importação seja selecionada para os canais amarelo, vermelho ou cinza, deverão ser entregues à SRF as vias originais do conhecimento de carga, do romaneio de carga e da fatura comercial, além de outros documentos que a lei exigir. A entrega dos originais pode ser dispensada quando os documentos já tiverem sido entregues no formato eletrônico apropriado. Tem-se então, dentro da conferência aduaneira, a etapa do exame documental. Sua função é verificar:

- I - a integridade dos documentos apresentados;
- II - a exatidão e correspondência das informações prestadas na declaração em relação àquelas constantes dos documentos que a instruem, inclusive no que se refere à origem e ao valor aduaneiro da mercadoria;
- III - o cumprimento dos requisitos de ordem legal ou regulamentar correspondentes aos regimes aduaneiros e de tributação solicitados;
- IV - o mérito de benefício fiscal pleiteado; e
- V - a descrição da mercadoria na declaração, com vistas a verificar se estão presentes os elementos necessários à confirmação de sua correta classificação fiscal.³⁶⁰

Trata-se, em suma, de se verificar se os dados informados na DI são os mesmos constantes nos documentos e se estão presentes a fundamentação legal e os requisitos para eventuais benefícios fiscais solicitados. No caso das importações direcionadas para o canal amarelo, uma vez concluído o exame documental, não se encontrando irregularidade, os bens deverão ser imediatamente desembaraçados. Já as operações encaminhadas para os canais vermelho e cinza deverão passar por uma segunda etapa de conferência: a verificação física da mercadoria.

³⁵⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, II.

³⁵⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 19, caput e §4º.

³⁵⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, III.

³⁵⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, IV.

³⁶⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 25, I-V.

Nessa etapa, o fiscal aduaneiro confere se as mercadorias se encontram de acordo com as informações prestadas na DI e com os documentos de importação. Dentre os aspectos verificados estão: a adequação da mercadoria com a classificação fiscal declarada, sua origem e estado (novo, usado), e a sua adequação com as normas técnicas aplicáveis.³⁶¹ A verificação física de mercadorias envolve uma série de procedimentos que implicarão custos adicionais para o importador, como a remoção das mercadorias de seu veículo de transporte ou de suas unidades de carga e embalagens; o deslocamento do importador ou de seu representante para os locais de vistoria; e a coleta de amostras, com a eventual perda das mercadorias utilizadas para este fim.³⁶² Assim, a fim de que as verificações físicas brasileiras se encontrem de acordo com um futuro acordo sobre facilitação do comércio que siga a atual tendência presente nas propostas em negociação, estas deverão ser limitadas ao mínimo, dentro de critérios objetivos da análise de riscos.

No geral, essa análise se dá automaticamente, de forma impessoal. No entanto, a legislação dá certa discricionariedade ao fiscal aduaneiro, permitindo que este, julgando haver irregularidades na operação, mesmo que esta tenha sido encaminhada automaticamente para uma fiscalização menos rigorosa, direcione a importação para o controle especial do canal cinza.³⁶³

Ao fim da verificação física, no caso de canal vermelho, estando assegurada a regularidade, as mercadorias serão desembaraçadas. Já para as operações levadas ao canal cinza, a conferência aduaneira deve prosseguir. Neste canal de conferência, utilizado unicamente nos casos de suspeita de fraudes, além do exame documental e da verificação física, há o estabelecimento de procedimentos especiais, ficando os bens retidos por noventa dias prorrogáveis por mais noventa.³⁶⁴ Caso a mercadoria seja retida em função da suspeita de irregularidades relativas à pessoa jurídica do importador e não em relação à mercadoria em si, existe a possibilidade da sua liberação mediante o pagamento de garantia equivalente ao preço da mercadoria somado ao preço do frete.³⁶⁵

Uma vez concluída a conferência aduaneira, há o desembaraço imediato das mercadorias.³⁶⁶ Deve-se recordar que, no caso das mercadorias encaminhadas para o canal verde, o desembaraço ocorre sem que haja a conferência aduaneira. A mercadoria fica, então,

³⁶¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Arts. 29 e 49.

³⁶² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Arts. 26-37.

³⁶³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 23.

³⁶⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 206/2002, Art. 69.

³⁶⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 228/02, Art. 50.

³⁶⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 48.

disponível para ser entregue ao importador. A fim de receber os bens, o importador deverá apresentar ao seu depositário os seguintes documentos originais: conhecimento de carga ou documento equivalente que comprove a posse ou propriedade das mercadorias; nota fiscal de entrada, emitida em nome do importador; documento de identificação pessoal; e o comprovante de recolhimento de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), exceto quando o pagamento tiver sido feito automaticamente pelo SISCOMEX, o que ocorre nas Unidades da Federação que contam com convênio específico com a União para esse fim.³⁶⁷

Quanto à possibilidade de devolução de mercadorias ao exportador, essa pode ocorrer somente antes de formalizada a DI, ou quando aceita a sua anulação, e antes do início de eventual processo fiscal, contanto que não haja irregularidades que configurem dano ao Erário, puníveis com a pena de perdimento.³⁶⁸

Além dos procedimentos para despacho de importação contidos na Instrução Normativa SRF nº 680/2006, a legislação prevê outras modalidades mais céleres. A Instrução Normativa SRF nº 476/2004 estabelece o Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul), sistema que segue o conceito de operadores econômicos autorizados, presente em propostas do item “K.c”. Outra forma específica de despacho de importação se destina, seguindo as propostas do item “K.b”, às remessas expressas, sendo regulada pela Instrução Normativa SRF nº 560/2005.

Pelo sistema da Linha Azul, pessoas jurídicas industriais que operem com regularidade no comércio exterior e cumpram com os requisitos legais podem gozar de tratamento aduaneiro especial. Esse tratamento é designado despacho aduaneiro expresso e inclui privilégios como armazenamento prioritário de mercadorias e preferência para o canal verde, com o conseqüente desembaraço automático, tanto na importação quanto na exportação. Poderá se cadastrar para a Linha Azul toda empresa que cumpra com os seguintes requisitos:

- I - cumpra os requisitos de regularidade fiscal para o fornecimento de certidão negativa ou de certidão positiva, com efeitos de negativa, de débitos relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF);
- II - não possua pendência de qualquer natureza junto à Receita Federal, especialmente quanto à aplicação de regime aduaneiro especial ou aplicado em área especial, do qual tenha sido, ou seja, beneficiária;
- III - não tenha sido submetida ao regime especial de fiscalização de que trata o art. 33 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, nos últimos três anos;

³⁶⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 54; Brasil, Decreto-Lei nº 1.455/1976, Arts. 23-27.

³⁶⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 65.

IV - tenha como objeto a atividade industrial, nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 4.544, de 26 de dezembro de 2002;

V - mantenha controle contábil informatizado;

VI - possua sistema corporativo informatizado, integrado à contabilidade, para controle dos estoques de mercadorias, distinguindo as de procedência estrangeira e as destinadas a exportação, especialmente quanto à entrada, permanência e saída, e identificando as operações realizadas por estabelecimento;

VII - esteja inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) há mais de 24 (vinte e quatro) meses;

VIII - possua patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), apurado no último dia do mês anterior ao do protocolo do pedido de habilitação;

IX - tenha realizado, no exercício fiscal anterior ou nos doze meses anteriores à apresentação do pedido de habilitação, no mínimo cem operações de comércio exterior (conjunto de importações e exportações efetivas), cujo somatório dos valores da corrente de comércio exterior seja em montante igual ou superior a US\$ 10,000,000.00 (dez milhões de dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda;

X - apresente relatório de auditoria avalizando que seus controles internos garantem o cumprimento regular de suas obrigações cadastrais, documentais, tributárias e aduaneiras.³⁶⁹

No geral, os critérios seguem o proposto pelas Comunidades Européias, Formosa e Suíça (ter um histórico de cumprimento com as exigências de exportação e importação; possuir um sistema de registro que permita o exercício de controle por parte das aduanas; estar financeiramente solvente; contar com os sistemas e padrões de segurança exigidos).³⁷⁰ No entanto, um aspecto das exigências é contrário às tendências das propostas apresentadas nas negociações acerca deste tópico. Trata-se das exigências relativas ao patrimônio (VIII) e valor das operações de comércio exterior (IX). Essas duas condições permitem que somente empresas de grande porte e com altos volumes de comércio exterior possam se beneficiar com os procedimentos expressos para o desembaraço de mercadorias. Isso vai de encontro à exigência, sugerida pela referida proposta, de que pequenas e médias empresas também possam se credenciar como operadores econômicos autorizados do comércio exterior, ou seja, no caso brasileiro, se habilitar para operar com a Linha Azul.

O uso da Linha Azul não impede o exercício do controle por parte das autoridades aduaneiras. Esse, em geral, se dá por meio de auditorias pós-desembaraço. Assim, sempre que solicitado, as empresas que utilizam o sistema de despacho expresso deverão comprovar estar agindo de acordo com as normas presentes na Instrução Normativa SRF nº 476/2004. A fim de demonstrar a sua regularidade, as empresas deverão:

I - manter atualizados os documentos e informações apresentados por ocasião do pedido;

II - garantir o acesso direto e irrestrito da fiscalização aos seus sistemas informatizados referidos nos incisos V e VI do art. 3º;

³⁶⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 3º, I-X.

³⁷⁰ OMC.TN/TF/W/87, 2006.

III - fornecer todas as informações necessárias para a verificação do cumprimento de suas obrigações tributárias e aduaneiras, inclusive as relativas à produção, como os diagramas detalhados da estrutura física dos produtos fabricados (ex: "breakdown" graficamente ilustrado); e

IV - apresentar, a cada dois anos após a habilitação ao programa, um novo relatório de auditoria de seus controles internos.³⁷¹

Percebe-se que, ainda que fosse permitida a habilitação de empresas menores na Linha Azul, a complexidade de algumas exigências, em especial no que diz respeito à preparação das informações que podem ser solicitadas, dificultaria as suas operações com o sistema.

Em se tratando dos bens transportados por empresas de remessas expressas, a Instrução Normativa SRF nº 560/2005 estabelece regras especiais para o seu despacho aduaneiro. Para esse documento, as empresas de transporte expresso internacional de cargas são definidas como aquelas que tenham como atividade preponderante a prestação de serviços de transporte expresso internacional aéreo, porta a porta, em pelo menos três continentes distintos, de remessa destinada a terceiros, em fluxo regular e contínuo, tanto na importação como na exportação.³⁷² O despacho para cargas transportadas por essas empresas, após feita a devida habilitação, conforme os requisitos estabelecidos na norma,³⁷³ será feito segundo procedimentos especiais. A empresa de cargas expressas deverá registrar uma Declaração de Remessas Expressas de Importação (DRE-I), dando início ao despacho aduaneiro de importação. Para que a DRE-I seja registrada, faz-se necessário que a carga já se encontre disponível no aeroporto de destino. Essa exigência vai de encontro ao sistema de desembaraço pré-chegada.³⁷⁴ Após sua chegada, todas as cargas expressas deverão passar por uma verificação não-invasiva (feita com tecnologia própria ou com o uso de animais).³⁷⁵ Após essa verificação, as cargas serão desembaraçadas ou selecionadas para conferência aduaneira, estando sujeita, nesse caso, a verificações físicas.

A utilização dos procedimentos descritos acima para a importação de bens feita por empresas de remessas expressas é restrita no Brasil em função do valor máximo estabelecido para esse tipo de operação. Não poderá ser importado por este sistema qualquer bem cujo valor unitário supere US\$ 3,000.00 (exceto livros, jornais e periódicos sem finalidade comercial, que não contam com limites de valor).³⁷⁶

³⁷¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 11, §1º, I-IV.

³⁷² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 2º, I.

³⁷³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 4º.

³⁷⁴ OMC.TN/TF/W/91, 2006.

³⁷⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 25.

³⁷⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 4º.

Uma outra forma de tratamento simplificado está prevista para as importações que se enquadrem nos requisitos da Instrução Normativa SRF nº 611/2006, que institui a Declaração Simplificada de Importação. A relação dos produtos e operações sujeitos à declaração simplificada se encontra nos artigos 3º e 4º do referido documento e inclui a importação de bens cujo valor não supere US\$ 3,000.00, amostras sem valor comercial, bens que não tenham finalidade comercial e não superem o valor de US\$ 500.00, bens destinados à pesquisa científica que não contem com valor comercial e não tenham valor superior a US\$ 10,000.00, além de outros casos previstos na norma. As vantagens da Declaração Simplificada de Importação se dão, principalmente quando a importação for selecionada para conferência aduaneira. Nesse caso, todos os procedimentos de conferência, incluindo o exame documental e a inspeção física, deverão ser realizados no prazo máximo de um dia útil após a data da entrega da declaração e dos documentos solicitados, ocorrendo o desembaraço imediatamente após a registrada a conclusão da conferência.³⁷⁷ Além disso, a quantidade de informações que devem ser prestadas na Declaração Simplificada de Importação³⁷⁸ é consideravelmente inferior ao exigido na DI convencional, o que facilitaria a preparação do documento.

Uma vez vistos os procedimentos próprios para uma importação, pode-se passar à análise dos procedimentos de exportação.

Os procedimentos para a exportação de bens no Brasil

No que diz respeito aos procedimentos de exportação, uma vez registrado no SISCOMEX, o exportador deverá providenciar novos registros a fim de realizar uma exportação específica. O Registro de Exportação (RE) é definido pela SECEX como “o conjunto de informações de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal que caracterizam a operação de exportação de uma mercadoria e definem o seu enquadramento.”³⁷⁹ Trata-se, em suma, da obtenção da autorização para se realizar determinada exportação. Salvo exceções específicas, o RE deve ser obtido, com o uso do SISCOMEX, antes do despacho de exportação e do embarque dos bens.³⁸⁰ O RE deve ser feito para todas as exportações, não sendo exigido somente em casos excepcionais previstos pela legislação. Os casos em que é dispensado o RE estão enumerados no Anexo “M” à Portaria SECEX 35/2006. Dentre eles

³⁷⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Arts. 13 e 15.

³⁷⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Anexo I.

³⁷⁹ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 162, caput.

³⁸⁰ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 164.

estão os documentos e publicações sem valor comercial e todas as exportações até o limite de US\$ 20,000.00, a não ser que seja necessária a anuência de órgãos do governo.³⁸¹ Existe uma forma simplificada, o Registro de Exportações Simplificado (RES), com a exigência de um menor número de informações. O RES se aplica a exportações para embarque imediato e no limite de US\$ 20,000.00, com cobertura cambial, ou seja, o exportador deverá ter firmado um contrato de câmbio para a conversão do valor a ser recebido pela exportação.³⁸²

Determinados bens, a exemplo de certos produtos agropecuários e de armas e munições, deverão passar por procedimentos especiais antes de serem exportados.³⁸³ Para alguns produtos, deverá ser feito um Registro de Venda (RV).³⁸⁴ Trata-se de produtos cujo valor de negociação deve seguir aquele negociado nas bolsas que a norma determinar. As exportações de soja, por exemplo, deverão seguir os valores negociados na Bolsa de Chicago.³⁸⁵ Quando uma exportação é financiada, há a exigência do Registro de Crédito (RC), também feito pelo SISCOMEX.³⁸⁶ A exigência de RV e do RC não pode se dar para uma mesma exportação, visto que as exportações para as quais é exigido o RV devem ser feitas à vista.³⁸⁷

Uma vez feitos os devidos registros, deverá ser preenchida uma Declaração para o Despacho Aduaneiro de Exportação (DDE), o que também se dá por meio do SISCOMEX. Os documentos nos quais se baseia a DDE são: primeira via da Nota Fiscal; via original do Conhecimento e do Manifesto Internacional de Carga, nas exportações por via terrestre, fluvial ou lacustre; e outros, indicados em Legislação específica.³⁸⁸ Diferentemente do que ocorre na importação, para a exportação os documentos sempre deverão ser entregues em versões originais impressas, não estando prevista a entrega por meio eletrônico. A entrega de documentos deve ocorrer somente quando as mercadorias a serem exportadas já estiverem presentes no local onde deverá ocorrer o despacho, salvo casos previstos na legislação, como os transportes rodoviário, fluvial e lacustre, para os quais o despacho aduaneiro se dá diretamente na unidade da SRF responsável pelo controle de fronteira.³⁸⁹

³⁸¹ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Anexo M.

³⁸² Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 170.

³⁸³ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 172 e Anexo O.

³⁸⁴ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 178.

³⁸⁵ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Anexo O.

³⁸⁶ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 198.

³⁸⁷ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 178, § 7º

³⁸⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Art. 16.

³⁸⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Art. 19.

Apesar de sempre ser necessária a apresentação dos documentos, o exame documental somente ocorrerá quando assim for determinado pela análise de riscos feita pelo SISCOMEX. Fica, no entanto, ressalvada a possibilidade de a autoridade fiscal aduaneira, entendendo que haja indícios de irregularidades, promover uma fiscalização mais rigorosa que a estabelecida pelo sistema automatizado. A análise dos documentos terá como objetivo verificar se os mesmos estão de acordo com as informações registradas pelo exportador no SISCOMEX.³⁹⁰

Quando a exportação for dispensada do exame documental e da verificação física, tem-se o que se convencionou chamar de seleção para o canal verde, sendo a mercadoria desembaraçada sem conferência aduaneira. No caso de a exportação ser encaminhada para o canal laranja, tem-se o exame documental, seguido, quando verificada a regularidade, do desembaraço das mercadorias. Já, se houver o direcionamento para o canal vermelho, além do exame documental, deverá ser feita a verificação da mercadoria.

Segundo a Instrução Normativa SRF nº 28/1994, a verificação da mercadoria consiste na sua identificação e quantificação, à vista das informações constantes do despacho e dos documentos que o instruem.³⁹¹ Trata-se, portanto, de verificar se as mercadorias se encontram dentro do especificado nas informações registradas no SISCOMEX e dos documentos necessários para se proceder a exportação. Existe a possibilidade de a SRF dispensar a verificação física quando esta já tiver sido feita por outro órgão do governo, nos casos em que este verificar a conformidade das mercadorias com o especificado.³⁹²

Ao fim da conferência aduaneira (exame documental e verificação das mercadorias), se dá o desembaraço aduaneiro de exportação, sendo autorizado o embarque das mercadorias ou a sua transposição de fronteiras, conforme a modalidade de transporte utilizada.³⁹³

Assim como ocorre com os procedimentos de importação, as operações de exportação também contam com procedimentos simplificados para casos especiais. O sistema da Linha Azul, para operadores autorizados, também contempla as exportações. O mesmo se dá em relação à Instrução Normativa SRF nº 560/2005, que trata do despacho aduaneiro das remessas expressas. Além desses, existem procedimentos específicos, regulamentados pela Instrução Normativa SRF nº 611/2006, que institui, além da Declaração Simplificada de

³⁹⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Arts. 22 e 23.

³⁹¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Art. 25.

³⁹² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Art. 25.

³⁹³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 28/1994, Art. 29.

Importação, a Declaração Simplificada de Exportação, destinada, principalmente, a operações de baixos valores.

A Linha Azul, quando utilizada para a exportação, requer a prévia habilitação dos usuários mediante os mesmos critérios e procedimentos utilizados para a importação. Assim, uma vez habilitada para trabalhar com Despacho Aduaneiro Expresso, uma empresa poderá utilizá-lo tanto para operações de importação quanto de exportação. Como visto, os critérios impedem a participação de empresas menores, restringindo o uso do sistema a empresas de grande porte, responsáveis por operações de alto valor.

As exportações de operadores autorizados a trabalhar com os procedimentos simplificados da Linha Azul têm preferência para o canal verde de conferência aduaneira. Caso, ainda assim, haja a conferência aduaneira, com exames documentais e verificação física, as exportações feitas pela Linha Azul contarão com prioridade no seu desembaraço.³⁹⁴ Como visto ao se abordar as importações, as empresas que operam com o esse sistema ficam sujeitas a auditorias pós-desembaraço, devendo, para isso, cumprir com as exigências previstas na legislação.³⁹⁵

No que diz respeito às remessas expressas, os requisitos para habilitação de empresas fornecedoras de serviços de transporte expresso de cargas para exportação são os mesmos que os para importação. Para poder contar com os procedimentos aduaneiros especiais, as cargas expressas a serem remetidas para o exterior não poderão ultrapassar o valor de US\$ 5,000.00, nem ser exportadas em quantidade e frequência que evidencie destinação comercial.³⁹⁶ Tem-se, novamente, um regime bastante restritivo, que pode comprometer a boa eficiência do sistema de cargas expressas, como visto no item “K.b”.

O despacho aduaneiro de exportação para cargas expressas deverá ser feito com base na Declaração de Remessas Expressas de Exportação (DRE-E). O principal documento do DRE-E é o conhecimento de carga, que deve ser acompanhado de outros documentos que venham a ser exigidos pela legislação.³⁹⁷ Os procedimentos de conferência aduaneira se dão de forma semelhante à da importação, havendo uma verificação não-invasiva prévia para todas as cargas, após a qual estas são desembaraçadas sem conferência ou encaminhadas para exame documental e para verificação física.³⁹⁸

³⁹⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 20.

³⁹⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 11.

³⁹⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 4º, V.

³⁹⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Arts. 41 e 42.

³⁹⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Arts. 45-47.

Por fim, tem-se o sistema baseado na Declaração Simplificada de Exportação, destinado às operações de baixo valor. Para poderem tramitar na forma simplificada, os bens a serem exportados não poderão ultrapassar o valor de US\$ 20,000.00, além de outras situações específicas previstas na legislação.³⁹⁹ A declaração simplificada é feita pelo SISCOMEX e deve ser instruída com os seguintes documentos: primeira via da Nota Fiscal, quando for o caso; via original do conhecimento de carga ou documento equivalente nas exportações por via terrestre, fluvial ou lacustre; e outros, indicados em legislação específica.⁴⁰⁰ Após o registro da declaração, a mercadoria é selecionada para um dos canais de conferência aduaneira, tendo por base a avaliação de riscos do SISCOMEX. O prazo máximo para a conclusão da conferência é de seis horas contadas a partir do dia seguinte ao da entrega da declaração e de seus documentos, exceto quando o exportador não tiver cumprido com todas as exigências necessárias para a efetivação do desembaraço.⁴⁰¹ Quando a mercadoria for encaminhada para o canal verde, o SISCOMEX promoverá automaticamente o seu desembaraço. Caso haja a conferência aduaneira, a autoridade fiscal deverá registrar o desembaraço dos bens no SISCOMEX assim que terminada a conferência.⁴⁰² Assim que concluídos os procedimentos, os bens estarão livres para serem embarcados.

Uma vez vistas as regras sobre procedimentos de controle aduaneiro de exportação e importação de bens no Brasil, pode-se passar à avaliação dos potenciais impactos das propostas em negociação sobre a legislação nacional. Essa reflexão se destinará a verificar se, no que diz respeito somente à adequação das normas, o Brasil estaria pronto para implementar um acordo sobre facilitação do comércio, no que este se referir ao controle aduaneiro de bens.

³⁹⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Arts. 30 e 31.

⁴⁰⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Arts. 34-36.

⁴⁰¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Art. 39.

⁴⁰² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 611/2006, Arts. 40 e 41.

3.3 . As propostas em negociação e a legislação brasileira

Anteriormente, foi analisada a legislação acerca dos procedimentos aduaneiros no Brasil. A referida análise restringiu-se, fundamentalmente às normas que tratam dos procedimentos necessários para que as aduanas promovam o desembaraço de bens importados ou destinados à exportação. A seguir, proceder-se-á um estudo dessa legislação frente a cada uma das propostas apresentadas na OMC. Nesse momento, buscar-se-á identificar as medidas que deverão ser tomadas, no âmbito normativo, para que o Brasil esteja apto a implementar os compromissos sobre procedimentos aduaneiros advindos de um acordo da OMC sobre facilitação do comércio. Nesse sentido, seguem algumas considerações relativas à adequação das normas brasileiras conforme os tópicos da Compilação de Propostas (“H.a” até “H.n” e “K.a” até “K.e”).

H.a) Não-discriminação

No que diz respeito à não-discriminação, a proposta visa somente incluir em um acordo específico sobre facilitação do comércio uma obrigação já presente no GATT 1994 e que é, inclusive, uma das bases do sistema da OMC. Portanto, o Brasil já se encontra obrigado a não discriminar, em seus procedimentos aduaneiros, em função da origem ou destinação das mercadorias.

H.b) Revisão periódica de exigências e procedimentos

Como visto, a revisão periódica dos procedimentos é feita constantemente no Brasil por meio da constante alteração das normas pertinentes a eles. As regras que tratam do despacho aduaneiro de importação, por exemplo, foram estabelecidas em sua forma atual em outubro de 2006, por meio da Instrução Normativa SRF nº 680/2006, que substituiu a Instrução Normativa nº 206/2002. Apesar de ser um documento recente, a Instrução Normativa SRF nº 680/2006 já passou por modificações, inseridas em dezembro de 2006, a fim de se alterar as taxas pelo uso do SISCOMEX e seu momento de cobrança.⁴⁰³ A Instrução Normativa SRF nº 28/1994, por sua vez, apesar de seu longo período de vigência, já passou por oito reformas, a mais recente delas em fevereiro de 2005.⁴⁰⁴

⁴⁰³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 702/2006.

⁴⁰⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 510/2005.

A SECEX também altera constantemente seus procedimentos. A Consolidação das Portarias SECEX reflete as constantes modificações, sendo a sua atual versão publicada em novembro de 2006 e atualizada em 2007.⁴⁰⁵

Apesar de, na prática, os procedimentos aduaneiros brasileiros serem constantemente revisados, estas revisões não são pautadas por qualquer norma que forneça diretrizes para que se dêem com a máxima eficiência. Ainda que as regras brasileiras passem por constantes modificações, estas são feitas apenas devido à iniciativa dos órgãos responsáveis pelas regras, com aval da CAMEX, inexistindo diretrizes legais para a sua realização. A constância nas revisões, por si só, não indica que os procedimentos brasileiros estejam se tornando mais eficientes e nem, tampouco, evidencia que o intuito das revisões é, de fato, a promoção da eficiência. A falta de diretrizes para a revisão de procedimentos pode dar margem, por exemplo, a alterações que, ao invés de melhorá-los, sirvam para atingir outros objetivos, de caráter protecionista, por exemplo.

Deve-se destacar que a eficiência se encontra firmada pela Constituição Federal brasileira como um dos princípios basilares da Administração Pública.⁴⁰⁶ Assim, a fim de se garantir a aplicação desse princípio no controle aduaneiro de bens, poderiam ser criadas normas que definam os critérios e periodicidade para a efetuação de revisões de procedimentos. Conforme proposta das Comunidades Européias, as revisões deveriam levar à eliminação de procedimentos e exigências quando as circunstâncias que justificaram a sua introdução não mais se encontrarem vigentes; ou quando surgirem inovações que permitam que as necessidades e objetivos supridos pelos procedimentos e exigências antigos sejam atendidos de modo menos restritivo ao comércio por outros meios.⁴⁰⁷ Para Hong Kong, por exemplo, as revisões deveriam levar em consideração novas informações relevantes, novas práticas comerciais e a disponibilidade de técnicas e tecnologias mais modernas.⁴⁰⁸ O uso de critérios como esses poderia, portanto, ser tornado obrigatório para a realização de revisões periódicas nos procedimentos aduaneiros do Brasil a fim de se garantir que estas sejam feitas de acordo com a idéia de máxima eficiência que pauta a facilitação do comércio.

Devido à crescente uniformização dos procedimentos aduaneiros no Mercosul, com a possibilidade da adoção de um código aduaneiro uniforme a partir de 2008, há a necessidade de se considerar as normas da união aduaneira para a realização de quaisquer

⁴⁰⁵ Brasil, Portaria SECEX n° 35/2006.

⁴⁰⁶ Brasil, Constituição Federal, Art. 37, caput.

⁴⁰⁷ OMC.TN/TF/W/46, 2005.

⁴⁰⁸ OMC.TN/TF/W/31, 2005.

reformas. Dessa forma, seria conveniente o estabelecimento de critérios para a revisão de procedimentos também no âmbito regional, o que poderia ser feito dentro do próprio texto do futuro Código Aduaneiro do Mercosul.

H.c) Redução/limitação de formalidades e exigências de documentos

Os procedimentos e exigências para operações de comércio exterior no Brasil ainda podem sofrer redução na busca pela minimização dos custos das transações comerciais. Como visto, a grande quantidade de exigências para a concessão de habilitações e licenças, bem como para a efetuação de declarações de importação e de exportação, dificulta as operações de comércio exterior, em especial para as empresas menores, ao aumentar os custos de cumprimento, além dos custos ligados ao tempo.

Exemplo disso é a habilitação para se operar com o SISCOMEX, para a qual é exigida uma grande quantidade de informações e documentos, incluindo uma série de declarações de caráter fiscal. Além disso, a empresa deve se estruturar a fim de cumprir com as exigências acerca de recursos humanos, materiais e logísticos, bens de capital, imóveis, tecnologia e outros itens de infra-estrutura, além de exigências relativas à sua capacidade econômica e fiscal.⁴⁰⁹ A principal função desse grande número de exigências seria combater a interposição fraudulenta de pessoas. Esse tipo de fraude ocorre quando um terceiro se interpõe em operações de comércio exterior, figurando no papel de importador ou exportador de modo a ocultar os verdadeiros responsáveis pela operação. A interposição fraudulenta é considerada como prática lesiva ao erário público, podendo ser presumida quando aquele que figura como responsável pela operação não é capaz de comprovar a origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados.⁴¹⁰ A pena prevista para essa fraude é o perdimento das mercadorias.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 650/2006, Arts. 4º e 5º.

⁴¹⁰ Brasil, Decreto-Lei nº 1.455/1976, Art. 23, § 2º.

⁴¹¹ Brasil, Decreto-Lei nº 1.455/1976, Art. 23, § 1º.

Assim, as exigências previstas na Instrução Normativa SRF nº 650/2006 buscam evitar que empresas que não contem com a infra-estrutura e condições financeiras consideradas pela SRF como adequadas para realização de operações de comércio exterior venham a obter licenças para operar no SISCOMEX. Portanto, segundo a visão da SRF, as empresas que não cumprem com os critérios estabelecidos, teriam uma probabilidade maior, ao buscar o cadastro no SISCOMEX, de atuar fraudulentamente, de modo a ocultar as origens dos recursos utilizados em operações de comércio exterior ou a identidade dos reais responsáveis por essas operações. Ainda que louvável o propósito de combate a fraudes, o excesso de exigências impostas pela SRF traz custos altos para as empresas ao dificultar as suas importações, como visto no Capítulo 1.

Portanto, devido aos custos causados por exigências excessivas, a SRF poderia buscar meios menos lesivos ao comércio exterior na sua atuação para coibir a interposição fraudulenta de pessoas. A fiscalização deve se dar, prioritariamente, sobre as operações realizadas. Esse tipo de fiscalização envolve, de fato, custos muito maiores do que a mera imposição de restrições que dificultam a atuação de empresas no comércio exterior. Uma solução possível seria basear o controle de fraudes no uso de inteligência, dirigindo as investigações para aquelas empresas que ofereçam mais riscos, dentro da concepção de sistemas de análise e gerenciamento de riscos presente no item “K.c”, ao invés de simplesmente impedir previamente que empresas operem no comércio exterior. Os custos adicionais desse tipo de operação poderiam ser compensados com o uso de técnicas modernas de inteligência e de automatização, bem como pelo aumento da arrecadação que seria obtido com as medidas de facilitação do comércio.

O controle da interposição de terceiros com uso de inteligência e sobre empresas já autorizadas a operar no comércio se dá, atualmente, por meio dos procedimentos especiais previstos na Instrução Normativa SRF nº 228/2002. Com base nas informações contábeis e de comércio exterior da empresa, a autoridade fiscal pode determinar o estabelecimento de procedimento especial, encaminhando todas as operações realizadas pela empresa para o canal cinza de conferência aduaneira.⁴¹² Essa norma permite que uma falha na contabilidade da empresa possa colocá-la sob suspeita de estar atuando como terceiro interposto, ensejando um grande número de procedimentos especiais, que envolvem a apreensão de recursos e mercadorias relativos às operações de comércio exterior da empresa, além da apresentação de

⁴¹² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 228/2002, Art. 2º.

uma série de documentos e informações destinados a comprovar a idoneidade desta.⁴¹³ Esse conjunto de procedimentos especiais envolve altos custos para as empresas investigadas, tanto em relação aos gastos necessários para se produzir os elementos probatórios quanto aqueles relativos aos prejuízos causados pela retenção de recursos e mercadorias.

Assim, a fim de que as regras brasileiras acerca de procedimentos especiais destinados à apuração de fraudes estejam de acordo com as propostas em negociação, faz-se necessário que estas imponham o mínimo entrave ao comércio exterior necessário para que as fraudes sejam coibidas. Deve-se verificar, portanto, se o sistema de controle da Instrução Normativa SRF 228/2002 tem identificado, de fato, as operações fraudulentas com o mínimo de conseqüências para operadores que, ainda que tenham cometido erros em sua contabilidade, não agiram de forma a se interpor fraudulentamente em operações de comércio exterior. Também se deve cuidar para não se buscar solucionar, com a criação de normas de controle mais rigorosas, deficiências na fiscalização que tenham causas diversas da qualidade normativa, a exemplo de fatores como problemas de infra-estrutura e quantidade inadequada de agentes fiscais.

Apesar do grande número de exigências para a habilitação, o SISCOMEX trouxe melhoras consideráveis ao permitir que os diversos órgãos acessem diretamente todas as informações fornecidas. No passado, diferentes órgãos da Administração costumavam exigir as mesmas informações, solicitando o preenchimento de documentos que traziam poucas diferenças entre si. Com a implantação do sistema eletrônico, houve a substituição de todo o sistema anterior, baseado em papel, o que fez com que fossem abolidas diversas exigências repetidas, visto que todas as informações exigidas passaram a se encontrar disponíveis no SISCOMEX, sendo fornecidas apenas uma vez.⁴¹⁴

No preenchimento da DI, tem-se mais um momento em que as exigências são muitas. Nela poderão ser inseridas mais de oitenta informações, dependendo do tipo de operação.⁴¹⁵ Muito disso se deve ao grande número de tributos a serem pagos com base na DI e à complexidade da legislação que regulamenta esses tributos. Apesar de o SISCOMEX proceder ao cálculo dos tributos automaticamente a partir das informações inseridas no sistema, a legislação prevê alíquotas diversas conforme o produto, o tipo de operação realizada e a Unidade da Federação de ingresso das mercadorias. Essa situação leva a custos

⁴¹³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 228/2002, Arts. 5º- 7º.

⁴¹⁴ OMC.TN/TF/M/2, 2005, p. 24.

⁴¹⁵ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 350/2006, Anexo Único.

adicionais devido às dificuldades relativas à identificação do regime mais vantajoso para o importador o que, frequentemente, requer a contratação de serviços especializados.

Mesmo as modalidades simplificadas de declaração envolvem o preenchimento, sem tolerância em relação a erros, de uma grande quantidade de informações.⁴¹⁶ A complexidade das declarações torna muito difícil a sua preparação por parte do operador, obrigando-o, por muitas vezes, a contratar um despachante aduaneiro. Isso vai de encontro aos objetivos desse tipo de declaração por não diminuir suficientemente os custos para aqueles que realizam operações de baixo valor e sem propósito comercial.

A fim de se manter os procedimentos e exigências ao mínimo necessário para a satisfação dos objetivos políticos legítimos do país, conforme pregam as diversas propostas nessa área,⁴¹⁷ faz-se necessária a implementação de um sistema de revisões periódicas que considere os fatores abordados no item anterior. Outro ponto que prejudica a adoção de exigências e procedimentos mínimos no Brasil é a relutância do país em adotar padrões internacionais, como os presentes na Convenção de Quioto Revisada.

Em se tratando da redução de formalidades e exigências de documentos, a atuação de outros órgãos intervenientes, além da SECEX e da SRF, é particularmente sensível para a facilitação do comércio. O excesso de exigências e o uso de procedimentos pouco eficientes por partes desses órgãos podem comprometer uma atuação eficiente das aduanas, trazendo custos maiores para as transações comerciais. Assim, faz-se necessário que todos os órgãos governamentais envolvidos no comércio exterior revisem constantemente seus procedimentos em busca da maior eficiência. Diretrizes gerais nesse sentido podem ser estabelecidas pela CAMEX, dentro das suas competências de coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior e de definir diretrizes e orientações acerca de normas e procedimentos.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 311/2006, Anexos I-VI.

⁴¹⁷ OMC.TN/TF/W/43/Rev. 10, 2006, p. 46-47.

⁴¹⁸ Brasil, Decreto nº 4.732/2003, Art. 1º, § 2º, II e III.

H.d) Adoção de padrões internacionais

Em relação à adoção de padrões internacionais para procedimentos aduaneiros, o Brasil, apesar de membro da OMA, não é signatário da Convenção de Quioto Revisada. Entretanto, manifestou sua intenção de implementar a Estrutura Normativa para a Segurança e a Facilitação do Comércio Internacional, documento elaborado pela OMA com o objetivo de trazer segurança e facilitar as cadeias globais de suprimento, promover o comércio e fortalecer as aduanas e a cooperação entre estas e entre elas e as empresas.⁴¹⁹ Seu intuito é, portanto, aliar altos padrões de segurança, a fim de evitar a atuação do terrorismo internacional, com procedimentos que interfiram o menos possível nas transações comerciais internacionais. A Estrutura Normativa não traz regras obrigatórias, mas apresenta princípios, diretrizes e padrões mínimos para serem implementados nas aduanas. Dentre suas diretrizes estão o uso de sistemas automatizados, o uso de gerenciamento de riscos, a possibilidade do envio de informações antes do embarque e a adoção de sistemas de operadores econômicos autorizados.⁴²⁰ Dentre as recomendações da Estrutura Normativa está a adoção da Convenção de Quioto Revisada, documento que deveria servir de base para a atuação das aduanas e para a cooperação entre elas.⁴²¹

Assim, a fim de manter seu procedimentos aduaneiros em conformidade com os padrões internacionais mais modernos, seguindo as propostas contidas no item “H.d”, o Brasil deverá assinar e ratificar a Convenção de Quioto revisada e implementar, efetivamente, os padrões nela estabelecidos. Essa medida será fundamental para que o país esteja apto a implementar satisfatoriamente um futuro acordo da OMC.

Em relação à outra vertente da padronização, aquela que se refere ao uso de padrões para a formulação de documentos e de sistemas de dados, o Brasil já admitiu as vantagens da adoção de padrões internacionais e recomendou a adoção do Modelo de Dados para Aduanas da OMA. Para as declarações aduaneiras em papel, a Convenção de Quioto Revisada traz a obrigação do uso da UNLK. Já em relação às declarações enviadas eletronicamente, a Convenção traz a obrigação do uso de padrões internacionais recomendados Conselho de Cooperação Aduaneira, da OMA.⁴²²

⁴¹⁹ OMA, 2005, 1.2.

⁴²⁰ OMA, 2005, 3.2.

⁴²¹ OMA, 2005, 3.1.

⁴²² “3.11. Standard: The contents of the Goods declaration shall be prescribed by the Customs. The paper format of the Goods declaration shall conform to the UN-layout key. For automated Customs clearance processes, the format of the electronically lodged Goods declaration shall be based on international standards for electronic information exchange as prescribed in the Customs Co-operation Council Recommendations on information

Assim, a fim de estar apto a implementar compromissos relativos a essa forma de padronização, o Brasil deverá conformar o SISCOMEX a padrões internacionais, podendo, conforme manifestou nas negociações, utilizar o Modelo de Dados da OMA. Isso poderia ser feito quando forem unificados o sistema de exportação, de interface mais antiquada, e o sistema de importação, que opera em ambiente *Windows*.

H.e) Adoção de códigos aduaneiros uniformes

Em se tratando dos procedimentos das aduanas, no âmbito interno, o Brasil conta com um único sistema normativo, composto, como visto, pelo regulamento aduaneiro e pelos diversos instrumentos da SRF. A criação do SISCOMEX, por sua vez, facilitou a harmonização ao estabelecer um único sistema de dados para todos os órgãos intervenientes e uniformizar as declarações de exportação e importação em um único padrão eletrônico. Assim, no que diz respeito às normas internas relativas aos procedimentos das aduanas, as condições de harmonização no Brasil são condizentes com a proposta em negociação na OMC.

O problema maior estaria nas diferenças em relação à aplicação das normas. Devido à amplitude do território brasileiro, é comum que haja discrepâncias entre a aplicação das normas relativas aos procedimentos aduaneiros em diferentes unidades da SRF. A fim de minimizar esse problema, tem-se buscado aumentar a automatização nas aduanas brasileiras.⁴²³

Por outro lado, no que diz respeito à harmonização dentro de uniões aduaneiras, o Mercosul ainda não conta com um regulamento aduaneiro uniforme. Em 1994 foi redigido um código aduaneiro para o Mercosul.⁴²⁴ O texto foi elaborado em um prazo relativamente curto para esse tipo de documento, menos de dois anos, resultando bastante limitado devido à falta de uma análise profunda das legislações dos Estados Partes. Devido às suas deficiências, o Código Aduaneiro de 1994 só foi ratificado pelo Paraguai, nunca chegando a vigorar. Entre os anos de 1997 e 2000, buscou-se revisar o Código, chegando-se, por fim, a um projeto, que, no entanto, não foi aceito pelos Estados Partes.⁴²⁵

technology” (OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

⁴²³ Ghemar et al., 2004, p. 117.

⁴²⁴ Mercosul.CMC. Decisão nº 25/1994.

⁴²⁵ Mercosul.GMC, 2004.

No Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, determinou-se que deveriam ser retomados os trabalhos de revisão do Código Aduaneiro.⁴²⁶ Por fim, em julho de 2006, decidiu-se pela criação de um grupo de trabalho com um intuito de elaborar um novo projeto para o Código Aduaneiro do Mercosul. O ano de 2008 foi estabelecido como prazo para o início da vigência do Código.⁴²⁷ Os trabalhos do grupo deveriam ser pautados pelas diretrizes estabelecidas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), publicadas em julho de 2006.⁴²⁸ Pelo que se pode inferir dessas diretrizes, o Código Aduaneiro do Mercosul será um documento bastante genérico, o que garantirá aos Estados uma ampla autonomia para impor suas próprias legislações na área. Para citar um exemplo, cada Estado poderá definir se nele haverá a obrigatoriedade do uso de despachantes aduaneiros, limitando-se o Código do Mercosul ao estabelecimento de critérios mínimos e de garantias para o exercício da profissão.

Apesar de ainda não haver um Código Aduaneiro, o Mercosul conta com normas uniformes para o despacho aduaneiro de mercadorias, contidas na Decisão nº 50/2004, do Conselho do Mercado Comum (CMC). Esse documento estabelece diretrizes para a realização dos despachos aduaneiros de exportação e de importação nos Estados Partes. Dentre as diretrizes presentes na Decisão, pode-se destacar positivamente a possibilidade do uso de declarações simplificadas e de controles pós-desembarço para operadores econômicos autorizados,⁴²⁹ adotado no Brasil com a criação da Linha Azul, bem como a criação de um modelo oficial único para declarações de importação. Por outro lado, falta à Decisão nº 50/2004, ainda que estejam definidos canais de seleção para o controle aduaneiro, a menção ao uso de sistemas de análise de riscos. Esta omissão permite que cada Estado proceda a seleção para conferência conforme critérios próprios, não havendo garantias que estes sejam os mais eficientes. Também faltam critérios mais objetivos para o uso de modalidades simplificadas de declarações, o que possibilita que as Partes adotem critérios excessivamente restritivos, que tornem inócua a existência desse tipo de declaração.

Ainda que a uniformização aduaneira do Mercosul permaneça bastante limitada, percebe-se que avanços vêm ocorrendo. A retomada dos trabalhos destinados à implementação do Código Aduaneiro, em 2004, tendo por consequência a adoção de regras uniformes para o despacho aduaneiro ainda naquele ano, e o estabelecimento do grupo de trabalho para a redação de um novo Código, em 2006, são sinais positivos desse avanço.

⁴²⁶ Mercosul.CMC. Decisão nº 26/2003, Anexo.

⁴²⁷ Mercosul.CMC. Decisão nº 25/2006.

⁴²⁸ MERCOSUR.GMC. Resolução nº 40/2006.

⁴²⁹ Mercosul.CMC. Decisão nº 50/2004, Art. 60.

Importa, no contexto atual, que aqueles envolvidos no projeto, bem como na elaboração das regras do Mercosul para as aduanas, estejam atentos às negociações na OMC e aos padrões internacionais a fim de criar um texto que possa promover a facilitação do comércio por meio da eficiência nas aduanas e que não contrarie as regras do futuro acordo multilateral.

H.f) Aceitação de informações comercialmente disponíveis e de cópias

Conforme a legislação brasileira, as informações disponíveis nos documentos comerciais devem ser repetidas no momento em que é preenchida a declaração de importação ou de exportação, via SISCOMEX. Sem a possibilidade da entrega de documentos em formato eletrônico, esta medida era justificada porque a apresentação dos originais impressos se dava somente quando solicitado pela autoridade fiscal, não ocorrendo quando da seleção para o canal verde. Nesse contexto, a disponibilidade das informações em meio eletrônico facilita muito mais o seu acesso do que a sua disponibilidade em documentos de papel. A partir do momento em que os documentos comerciais passam a ser aceitos em formato eletrônico deixa de se justificar a exigência da repetição das informações disponíveis nestes documentos. Esta possibilidade foi aberta, para as importações do Brasil, pela Instrução Normativa SRF nº 680/2006. No entanto, a implantação da aceitação de documentos em formato eletrônico ainda não ocorreu, na prática, nas aduanas brasileiras, faltando para isso uma maior regulamentação e a instalação da infra-estrutura necessária para o processamento deste tipo de documentos.

Apesar de permanecer a exigência de se repetir informações comercialmente disponíveis quando do preenchimento de declarações, o SISCOMEX trouxe grandes avanços ao permitir que tal procedimento seja realizado apenas uma vez. Teve fim, assim, a necessidade de se fornecer as mesmas informações por diversas vezes quando do preenchimento de documentos destinados a diferentes órgãos estatais.

No que se refere à aceitação de cópias, viu-se que o Brasil não adota tal medida, sendo possível apenas a entrega de documentos originais. O próprio representante brasileiro nas negociações reconhece que a implementação da aceitação de cópias seria muito difícil no País, visto que a legislação brasileira exige sempre a apresentação dos originais. Assim, posicionou-se de forma contrária a essa medida, afirmando tratar-se de um retrocesso por incentivar o uso de procedimentos baseados em papel. Os fiscais da SRF ouvidos na realização desse trabalho concordaram que a possibilidade de aceitação de cópias aumentaria grandemente a margem para fraudes. Segundo o auditor-fiscal Marcos Antônio Morello, da unidade da SRF de Itajaí, um grande número de fraudes se manifesta nos documentos das

transações comerciais, principalmente na fatura comercial. Assim, permitir a entrega de cópias, apesar de facilitar o comércio, poderia facilitar também a prática de fraudes, de modo a trazer prejuízos para a economia nacional.⁴³⁰

O Brasil, então, mostrou-se favorável ao uso de documentos eletrônicos, medida que crê mais moderna e segura e que afirmou estar implementando em suas aduanas.⁴³¹ A posição brasileira é condizente com os padrões da Convenção de Quioto Revisada. Segundo ela, as aduanas devem permitir a entrega de documentos por meios eletrônicos. Além disso, a legislação dos países deve prever a possibilidade do uso de métodos de comércio eletrônico como alternativa para exigências documentais baseadas em papel e meios de autenticação eletrônica de documentos.⁴³²

H.g) Automatização

A automatização vai além da questão normativa, sendo necessária a criação da infra-estrutura adequada, além da capacitação de pessoal para operar com as tecnologias automatizadas. No entanto, a adequação da legislação a estas tecnologias é fundamental para a eficiência dos procedimentos aduaneiros. Nesse sentido, as normas brasileiras vêm sendo reformadas a fim de possibilitar o uso de sistemas automatizados.

A principal medida, no que diz respeito à automatização, foi a criação do SISCOMEX. A partir de então, procedimentos manuais baseados em papel, como a entrega de declarações e de outros documentos, pagamento de taxas, além de outros procedimentos internos das aduanas, passaram a se dar por meio de um sistema eletrônico. Pode-se destacar também a atuação do SISCOMEX como sistema automatizado de análise e gerenciamento de riscos, ao fazer a seleção das mercadorias para os canais de conferência aduaneira.

O SISCOMEX também controla a localização física das mercadorias transportadas por via aérea. Isso se dá por meio de seu Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento (MANTRA).⁴³³ Esse controle informatizado

⁴³⁰ Morello, 2007.

⁴³¹ OMC.TN/TF/M/5, 2005, p. 46.

⁴³² “3.18. Transitional Standard: The Customs shall permit the lodgement of supporting documents by electronic means(...)”.

7.4. Standard: New or revised national legislation shall provide for:

electronic commerce methods as an alternative to paper-based documentary requirements;

electronic as well as paper-based authentication methods”(OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

⁴³³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 102/1994.

facilita os procedimentos das aduanas ao permitir que estas identifiquem imediatamente o posicionamento e situação das mercadorias.

Apesar de atualmente só estar disponível para o controle das cargas aéreas, um sistema semelhante ao MANTRA também deverá ser implantado para as cargas transportadas por via marítima. Trata-se do SISCOMEX Carga, ou SISCARGA, sistema eletrônico que permitirá o acompanhamento do trânsito das cargas transportadas por via marítima desde o momento de seu embarque no porto de origem até a sua chegada ao porto de destino. A partir da implantação desse sistema, prevista ainda para o ano de 2007, a SRF poderá dar início aos procedimentos de controle aduaneiro antes da chegada dos bens.⁴³⁴ Essa possibilidade aproximará as normas brasileiras do proposto no item “K.a”, a ser discutido mais adiante.

Percebe-se, portanto, que a legislação nacional se encontra aberta aos procedimentos automatizados. Assim, a expansão da automatização depende mais das condições fáticas das aduanas do que das normas que regem seus procedimentos. Na prática, o nível de uso de processos automatizados varia conforme a unidade da SRF responsável pelo despacho aduaneiro, dependendo, principalmente da disponibilidade do SISCOMEX. Na alfândega do Aeroporto Internacional de Florianópolis e na Delegacia da SRF de Itajaí, responsável pelo desembarço das cargas que entram no País pelo Porto de Itajaí, por exemplo, os procedimentos de desembarço de cargas se dão quase que integralmente por meio de sistemas computadorizados. Nesses lugares, as operações baseadas em papel são restritas a poucas declarações simplificadas e à conferência de documentos entregues na forma impressa, visto não ter sido ainda implantado o formato eletrônico. No entanto, nas unidades da SRF que ainda não têm acesso ao SISCOMEX, a maior parte dos procedimentos permanece baseada em papel.

H.h) “Single window” e entrega única de documentos

Como já se afirmou, a partir da criação do SISCOMEX, o Brasil conta com um sistema de *single window* baseado em um portal eletrônico que compila as exigências dos diversos órgãos intervenientes e possibilita que todas as informações sejam fornecidas apenas uma vez pelos agentes do comércio exterior. A existência de um sistema nos moldes do SISCOMEX, juntamente com a possibilidade da entrega de documentos por meio eletrônico, faz com que seja possível a entrega de documentos de uma única vez e a um único sistema.

⁴³⁴ A Tribuna, 2007.

A adequação do SISCOMEX a um futuro acordo que regule o uso de *single windows* dependerá do modelo a ser imposto. O Brasil defende o modelo de uma central eletrônica, que organize as exigências dos diversos órgãos e receba todas as informações enviadas pelos importadores e exportadores, evitando repetições. O processamento dos dados seria feito por cada órgão, conforme suas necessidades específicas.⁴³⁵ O outro modelo possível envolveria a criação de um novo órgão ou atribuição de competências para um órgão existente, de modo que este coordene as atividades dos demais, servindo como intermediário entre os agentes do comércio exterior e os órgãos governamentais intervenientes. O Brasil rejeita este modelo por acreditar que ele aumentaria a carga da burocracia governamental, com o risco de se impor como um novo entrave ao comércio, ao invés de facilitá-lo.⁴³⁶

Dentre as propostas sobre *single windows* em negociação, aquela apresentada por Formosa, Japão, Mongólia e Peru prevê a coordenação do tempo e local, dentro do possível, para que todos os órgãos interessados realizem suas inspeções físicas.⁴³⁷ Nesse sentido, a Convenção de Quioto Revisada estabelece que as inspeções feitas por outras autoridades devem ser coordenadas com àquelas exigidas pelas aduanas.⁴³⁸ Caso essa medida venha a ser inserida em um acordo, será uma das que mais exigirá mudanças no sistema brasileiro a fim de ser implementada. Para as importações brasileiras, as inspeções físicas exigidas pelos diversos órgãos anuentes são feitas sempre no momento do licenciamento, antes, portanto, do início do despacho aduaneiro. Esse sistema impede que as inspeções que, porventura, venham a ser feitas pela SRF em seu exercício do controle aduaneiro, se dêem no mesmo momento que as inspeções feitas por órgãos anuentes, visto que estas, obrigatoriamente, devem ser realizadas previamente.⁴³⁹

⁴³⁵ OMC.TN/TF/M/4, 2005, p. 25.

⁴³⁶ OMC.TN/TF/M/4, 2005, p. 25.

⁴³⁷ OMC.TN/TF/W/17, 2005.

⁴³⁸ “3.35. Transitional Standard: If the goods must be inspected by other competent authorities and the Customs also schedules an examination, the Customs shall ensure that the inspections are co-ordinated and, if possible, carried out at the same time” (OMA. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures - as amended, 1999, Main Annex).

⁴³⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 6º.

Assim, para se abrir a possibilidade de realização de inspeções conjuntas, faz-se necessárias profundas mudanças nas normas que regem o despacho aduaneiro no Brasil. Uma das alternativas seria permitir que os procedimentos destinados ao licenciamento da importação ocorressem concomitantemente com o despacho aduaneiro. Outra possibilidade, seria incluir a participação de um fiscal da SRF em todas as verificações físicas realizadas por outros órgãos intervenientes, cuidando para que só haja um momento para que todos os órgãos procedam às inspeções. Apesar de contribuir para a diminuição do tempo necessário para a liberação, esta última possibilidade implicaria um custo maior para as aduanas devido à mobilização de um fiscal aduaneiro sempre que um órgão anuente exigir uma inspeção.

Com a adoção do SISCARGA, a possibilidade de se controlar as mercadorias a partir do seu embarque permitirá que a SRF inicie o despacho aduaneiro antes ainda da chegada destas ao seu destino. A norma vigente hoje impediria que o despacho aduaneiro fosse iniciado previamente para todas as importações que requeiram o licenciamento não-automático, ou seja, aquelas que exigem inspeções físicas por parte de outros órgãos intervenientes. Assim, o momento da implantação do SISCARGA poderá ser oportuno para se estabelecer regras eficientes, que permitam a coordenação das atividades dos diversos órgãos governamentais que exercem controles sobre operações de comércio exterior.

H.i) Eliminação das inspeções pré-embarque

Esse tipo de verificação de mercadorias não se encontra previsto dentre as formas de controle aduaneiro utilizadas pelo Brasil. Portanto, as inspeções pré-embarque já foram eliminadas das práticas das aduanas brasileiras.

H.j) Eliminação gradativa do uso obrigatório de despachantes aduaneiros.

Apesar de ser, por muitas vezes, necessário na prática, o uso de despachantes aduaneiros não é obrigatório no Brasil. O Decreto nº 646/1992, que trata das funções do despachante aduaneiro, afirma que o exportador ou importador de mercadorias poderá exercer as atividades relacionadas com o despacho aduaneiro dos seguintes modos:

- I - por intermédio do despachante aduaneiro;
- II - pessoalmente, se pessoa física, ou, se jurídica, também mediante:
 - a) dirigente;
 - b) empregado;
 - c) empregado de empresa coligada ou controlada, tal como definida nos §§ 1º e 2º do art. 243 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

d) funcionário ou servidor especificamente designado, quando for órgão da administração pública, missão diplomática ou representação de organização internacional.⁴⁴⁰

No mesmo sentido, tem-se a Instrução Normativa SRF nº 650/2006, que trata da habilitação para operação com SISCOMEX. Ela afirma que as seguintes pessoas podem ser credenciadas para operar com o sistema, representando pessoa física ou jurídica no despacho aduaneiro:

- I - despachante aduaneiro;
- II - dirigente ou empregado da pessoa jurídica representada;
- III - empregado de empresa coligada ou controlada da pessoa jurídica representada;
- e,
- IV - funcionário ou servidor especificamente designado, nos casos de habilitação na modalidade especial.⁴⁴¹

Portanto, o Brasil está apto, no que diz respeito à sua legislação, para implementar um compromisso relativo à extinção da obrigatoriedade do uso de despachantes aduaneiros. No entanto, apesar de a legislação permitir que se opere sem despachantes, a complexidade das declarações de importação e exportação e a possibilidade de punições, na forma de multas, devido à presença de erros nas declarações fazem com que a contratação desses profissionais se torne quase que indispensável. Na prática, somente empresas grandes e que operam constantemente no comércio exterior dispensam a terceirização dos serviços de despacho aduaneiro. No entanto, essas empresas optam por manter em seus quadros funcionários qualificados especialmente para lidar com suas operações de comércio exterior.

H.k) Unificação de procedimentos aduaneiros dentro de uniões aduaneiras

As considerações pertinentes a essa proposta já foram tecidas anteriormente, quando da discussão do item “H.e”, relativo à adoção de códigos aduaneiros uniformes.

H.l) Métodos de teste baseados em características específicas dos produtos

Para a avaliação da adequação dos procedimentos brasileiros ao proposto pela Índia, faz-se necessário o estudo dos métodos de testes utilizados por cada um dos órgãos governamentais intervenientes. Não é possível proceder a esse tipo de análise no espaço deste trabalho. No entanto, a fim de se garantir a implementação dessa medida, caso a mesma venha a fazer parte do acordo em negociação, faz-se necessária a realização, por parte dos órgãos competentes, da revisão dos diversos métodos de testes utilizados. A CAMEX contaria com

⁴⁴⁰ Brasil, Decreto nº 646/1992, Art. 4º.

⁴⁴¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 650/2006, Art. 18, I-IV.

um papel destacado nessas avaliações, visto caber a ela a imposição das diretrizes para a nomenclatura, classificação, padronização, marcação e rotulagem das mercadorias, bem como coordenar os órgãos que intervêm no comércio exterior.⁴⁴²

H.m) Uniformização de formulários e de exigências documentais relativas ao desembaraço aduaneiro dentro de uma união aduaneira

Essa proposta foi, em certa medida, adotada pelo Mercosul por meio da Decisão nº 50/2004, do CMC. Nela os seguintes documentos foram estabelecidos para se efetuar o registro da declaração de importação: a) o documento de carga que corresponda conforme o meio de transporte utilizado; b) a fatura comercial; c) a declaração de valor aduaneiro, quando for exigível; d) outros documentos, inclusive os exigidos por acordos internacionais.⁴⁴³ No que diz respeito à declaração de exportação, tem-se a exigência dos seguintes documentos: a) o documento de carga que corresponda conforme o meio de transporte; b) a fatura comercial; c) a declaração de valor aduaneiro, quando for exigível; d) outros documentos, inclusive os exigidos por acordos internacionais.⁴⁴⁴ Ainda que haja a imposição de um mínimo de regras uniformes para a exigência de documentos, subsiste um grau razoável de discricionariedade para que os Estados Partes possam exigir outros, conforme estabelecerem as suas legislações internas.

A mesma decisão do CMC estabelece que tanto a declaração de importação quanto a de exportação deverão obedecer a um modelo oficial único aprovado pelos Estados Partes,⁴⁴⁵ o que conduziria à uniformização de formulários no Mercosul. No entanto, as declarações brasileiras de exportação e de importação são feitas, em geral, por meio eletrônico, via SISCOMEX. A Argentina, por sua vez, conta com outro sistema eletrônico para essa finalidade, o *Sistema Informático Maria*.⁴⁴⁶ Os dois sistemas são independentes e não-harmonizados entre si. Assim, interessa buscar a uniformização dos sistemas, ao menos no que se refere ao preenchimento das informações exigidas para as declarações aduaneiras.

⁴⁴² Brasil, Decreto nº 4.732/2003, Art. 1º, § 2º, II e III.

⁴⁴³ Mercosul.CMC. Decisão nº 50/2004, Art. 29.

⁴⁴⁴ Mercosul.CMC. Decisão nº 50/2004, Art. 52.

⁴⁴⁵ Mercosul.CMC. Decisão nº 50/2004, Arts. 23 e 48.

⁴⁴⁶ Argentina. AFIP.

H.n) Opção de devolução de mercadorias rejeitadas ao exportador

Como visto na análise da legislação brasileira, o Brasil permite a devolução de mercadorias ao exportador somente antes de formalizada a DI, ou quando aceita a sua anulação, e antes do início de eventual processo fiscal, contanto que não haja irregularidades que configurem dano ao Erário, puníveis com a pena de perdimento.⁴⁴⁷

A legislação aduaneira brasileira se adequa, assim, aos objetivos da proposta indiana. Em especial, a Instrução Normativa SRF nº 680/2005 dispõe que o cancelamento da declaração de importação pode se dar quando for determinada a devolução da mercadoria ao exterior ou a sua destruição, por não atender à legislação de proteção ao meio ambiente, saúde ou segurança pública e controles sanitários, fitossanitários e zoossanitários.⁴⁴⁸

K.a) Desembaraço pré-chegada

A Instrução Normativa SRF nº 680/2006, que trata do despacho aduaneiro de importação, permite o registro da DI antes da chegada das mercadorias para os seguintes casos:

- I - mercadoria transportada a granel, cuja descarga deva se realizar diretamente para terminais de oleodutos, silos ou depósitos próprios, ou veículos apropriados;
- II - mercadoria inflamável, corrosiva, radioativa ou que apresente características de periculosidade;
- III - plantas e animais vivos, frutas frescas e outros produtos facilmente perecíveis ou suscetíveis de danos causados por agentes exteriores;
- IV - papel para impressão de livros, jornais e periódicos;
- V - órgão da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, inclusive autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; e
- VI - mercadoria transportada por via terrestre, fluvial ou lacustre.⁴⁴⁹

Além das situações descritas acima, é possível se dar início ao despacho aduaneiro antes da chegada das mercadorias se previsto em normas específicas ou se o responsável pela unidade da SRF do despacho autorizar, devendo essa autorização ser justificada.⁴⁵⁰

No caso das remessas expressas, a regra geral permite que o despacho aduaneiro só seja iniciado após a chegada da mercadoria, geralmente registrada pelo MANTRA.⁴⁵¹ Já no sistema da Linha Azul, para operadores econômicos autorizados, as regras a serem seguidas são as mesmas estabelecidas na Instrução Normativa SRF nº 680/2006, devendo-se, portanto,

⁴⁴⁷ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 65.

⁴⁴⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 63, III.

⁴⁴⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2004, Art. 17, I-VI.

⁴⁵⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2004, Art. 17, parágrafo único.

⁴⁵¹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 21, II.

em geral, aguardar a chegada das mercadorias para se dar início aos procedimentos destinados ao desembaraço.

Com a futura implantação do SISCARGA, deverão ocorrer mudanças que permitam o início do despacho aduaneiro antes ainda da chegada das cargas ao porto de destino. A possibilidade de que a SRF tenha acesso às informações relativas às cargas a serem importadas desde o momento de seu embarque no porto de destino permite que o controle aduaneiro se inicie antes da chegada das mercadorias, o que deve agilizar o desembaraço e possibilitar que as normas brasileiras sejam adequadas ao modelo proposto nas negociações da OMC.

Pode-se concluir, portanto, que as normas brasileiras vigentes no momento contrariam as propostas sobre desembaraço pré-chegada. A legislação nacional permite o início do despacho aduaneiro antes da entrada das mercadorias no país somente em casos específicos, geralmente marcados por condições de urgência, como produtos altamente perecíveis ou que ofereçam perigo. No entanto, o momento da implantação do SISCARGA poderá ser oportuno para que as normas brasileiras sejam alteradas de modo a permitir a realização de procedimentos destinados ao desembaraço de mercadorias antes da chegada destas. Assim, o Brasil deverá adequar a sua legislação, transformando a possibilidade da entrega das declarações de importação ainda antes da chegada das mercadorias em regra geral, ao invés de exceção.

K.b) Procedimentos céleres para cargas expressas

O Brasil, por meio da Instrução Normativa SRF nº 560/2005, estabeleceu procedimentos especiais para as remessas expressas. Segundo esse instrumento normativo, as empresas de transporte expresso internacional podem se habilitar como operadores autorizados a fim de contar com procedimentos especiais, mais céleres para o desembaraço das cargas por ela transportadas.

As empresas devem comprovar que são dotadas da infra-estrutura exigida pela legislação a fim de garantir a segurança das operações. Assim, são exigidos itens tais como a existência de um patrimônio mínimo ou o fornecimento garantias financeiras, a disponibilidade de equipamentos adequados para vistorias não-invasivas, a disponibilidade de sistemas eletrônicos de monitoramento e vigilância e a utilização de meios para a prevenção do tráfico de armas, munições e drogas, além de outros bens de importação proibida.⁴⁵² A

⁴⁵² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 6º.

adoção dessas exigências para a habilitação é condizente com o que propõem os Estados Unidos quando afirmam que as empresas de transporte expresso devem estabelecer condições de infra-estrutura, segurança financeira e fornecimento de informações a fim de receber, em retorno a possibilidade do uso de procedimentos mais rápidos para o desembaraço e liberação de mercadorias.⁴⁵³

No entanto, em dois aspectos essenciais, o Brasil contraria a proposta estadunidense. Primeiro, a legislação brasileira impõe uma série de restrições no que diz respeito às cargas que podem gozar dos procedimentos especiais. A norma brasileira limita o valor delas em U\$ 3.000,00 para a importação e em U\$ 5.000,00 para a exportação.⁴⁵⁴ Esse tipo de restrição é contrária à proposta dos Estados Unidos, que defendem o uso de procedimentos céleres para as cargas expressas independentemente de seu valor ou peso.⁴⁵⁵

O outro ponto de desconformidade está na ausência de previsão de procedimentos de desembaraço antes da chegada das mercadorias. O que se propõe nas negociações, pelo contrário, é a possibilidade do recebimento e processamento, por parte das aduanas, das informações destinadas ao desembaraço dos bens transportados por empresas de cargas expressas antes mesmo da sua chegada ao país de destino.⁴⁵⁶

Tanto as restrições relativas às cargas que podem passar pelos procedimentos especiais quanto as restrições acerca dos procedimentos de desembaraço pré-chegada são contrários aos padrões internacionais contidos nas *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs*,⁴⁵⁷ cuja adoção é sugerida por Formosa e Turquia.⁴⁵⁸

K.c) Análise e gerenciamento de riscos e operadores econômicos autorizados

A análise de riscos no Brasil é feita pelo SISCOMEX. O País faz, portanto, uso de um sistema automatizado de análise e gerenciamento de riscos. A automatização, além de análises mais precisas e rápidas, também permite uma melhor coleta de dados para a formulação de estatísticas a serem inseridas no sistema. A qualidade da análise dependerá da programação do sistema, que determina as verificações que este deverá realizar. Nesse contexto, a legislação brasileira é adequada para a criação de um sistema eficiente e transparente ao estabelecer as diretrizes que deverão pautar as análises. Segundo a Instrução

⁴⁵³ OMC.TN/TF/W/91, 2006.

⁴⁵⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 560/2005, Art. 4º.

⁴⁵⁵ OMC.TN/TF/W/91, 2006.

⁴⁵⁶ OMC.TN/TF/W/91, 2006.

⁴⁵⁷ OMA, 2006b, 2.1.

⁴⁵⁸ OMC.TN/TF/W/10, 2005; OMC.TN/TF/W/45, 2005.

Normativa nº 680/2006, o SISCOMEX, em sua análise para a seleção de importações para os canais de conferência aduaneira, leva os seguintes fatores em consideração:

- I - regularidade fiscal do importador;
- II - habitualidade do importador;
- III - natureza, volume ou valor da importação;
- IV - valor dos impostos incidentes ou que incidiriam na importação;
- V - origem, procedência e destinação da mercadoria;
- VI - tratamento tributário;
- VII - características da mercadoria;
- VIII - capacidade operacional e econômico-financeira do importador; e
- IX - ocorrências verificadas em outras operações realizadas pelo importador.⁴⁵⁹

Ainda que a análise de riscos se dê automaticamente, as autoridades fiscais, se julgarem que existe a suspeita de irregularidades, podem determinar o encaminhamento das importações para um canal de conferência mais rigoroso que o indicado pela análise do SISCOMEX.⁴⁶⁰ Essa possibilidade, ainda que possa dar margem a arbitrariedades, é necessária para que as autoridades fiscais desempenhem plenamente as suas funções. Apesar de o sistema automatizado ser uma ferramenta eficiente no combate a fraudes, algumas práticas irregulares podem passar despercebidas por sua análise de riscos. Nesses casos, a atuação do fiscal, com base em evidências não identificadas pelo sistema, pode ser decisiva para se identificar e coibir as fraudes. Exemplo dessa atuação foi dado pelo auditor-fiscal da SRF Marcos Antônio Morello, que, em entrevista concedida ao autor deste trabalho, afirmou que, no Porto de Itajaí, a cada duas semanas é feita uma operação de fiscalização com base em indícios de fraudes que não são identificados automaticamente pelo SISCOMEX.⁴⁶¹

Assim, a eliminação da discricionariedade da autoridade fiscal para realizar inspeções mais rigorosas que aquelas definidas automaticamente pelo sistema poderia trazer graves prejuízos para a efetivação do controle aduaneiro de bens e, conseqüentemente, para a própria economia nacional. Deve-se, no entanto, cuidar para que essas inspeções se dêem somente quando estiverem presentes elementos que indiquem a possibilidade da existência de irregularidades. Permitir que a fiscalização mais rigorosa que a definida pelo SISCOMEX se dê aleatoriamente ou sem base em indícios de irregularidades pode gerar arbitrariedades e prejudicar a boa eficiência do sistema automatizado.

Quanto à possibilidade de que a discricionariedade dada pela norma às autoridades fiscais venha a dar margem à corrupção, faz-se necessária uma estrutura institucional que permita o controle das atividades dos funcionários da SRF, de modo a coibir

⁴⁵⁹ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, §1º.

⁴⁶⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 21, §2º.

⁴⁶¹ Morello, 2007.

ilegalidades por eles cometidas. Não se pode, devido ao risco de que ocorram ilegalidades, retirar dos fiscais aduaneiros poderes necessários para o efetivo controle das operações de comércio exterior. A melhor solução é, portanto contar com um sistema que, tanto no nível administrativo como no judicial, permita a identificação das ilegalidades e a devida punição daqueles que as praticarem.

Deve-se destacar, ainda, que a Instrução Normativa SRF nº 680/2006 prevê, caso se constate indícios de fraudes em uma importação, o encaminhamento da fiscalização a outro setor, que tem como função investigar operações suspeitas.⁴⁶² Mesmo que não retire do fiscal responsável pelo despacho aduaneiro a discricionariedade para proceder a inspeções mais rigorosas que as definidas pela seleção automática, a necessidade de que os indícios de fraudes encontrados sejam encaminhados a um setor específico diminui os riscos de corrupção, visto que a fiscalização passa a ser feita por funcionário diverso daquele que a iniciou.

Quanto aos operadores econômicos autorizados, o representante do Brasil nas negociações manifestou o apoio do País às propostas acerca dessa questão e afirmou que medidas nesse sentido já estavam sendo adotadas nas aduanas brasileiras.⁴⁶³ O representante se referia ao sistema de despacho aduaneiro expresso, a Linha Azul. Em termos gerais, a Linha Azul se encontra em conformidade com as propostas apresentadas, em especial aquela trazida pelo grupo formado por Comunidades Européias, Formosa e Suíça.⁴⁶⁴

Estando parcialmente de acordo com a proposta, o sistema brasileiro permite que operadores credenciados e que, portanto, ofereçam baixos riscos, possam gozar de tratamento especial. Esse tratamento inclui a liberação e o desembaraço expedito das mercadorias por eles comercializadas. Dentre os critérios para o credenciamento de operadores estão aqueles sugeridos nas propostas em negociação, tais como um histórico de cumprimento com as exigências de exportação e importação, o uso de sistemas de registros adequados ao controle aduaneiro, solvência financeira e sistemas e padrões de seguranças em conformidade com as exigências das aduanas.

⁴⁶² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 23.

⁴⁶³ OMC.TN/TF/M/5, 2005, p. 43.

⁴⁶⁴ OMC.TN/TF/W/87, 2006.

No entanto, a Linha Azul se afasta do sugerido pelo referido grupo de países ao apresentar, além das exigências citadas acima, outras relativas ao patrimônio dos operadores e ao valor mínimo das operações de comércio exterior por eles realizadas. Isso se dá devido ao fato de que essas condições impedem que as empresas menores tenham acesso ao sistema. Assim, a Linha Azul fica restrita somente às grandes empresas que realizam operações de comércio exterior de grandes valores e em grande quantidade. Por sua vez, o sistema defendido na proposta deveria garantir às pequenas e médias empresas o direito de pleitear seu credenciamento como operadores econômicos autorizados.⁴⁶⁵

Outro fator que dificultaria o acesso das empresas menores, caso este não fosse expressamente vedado, são as exigências relativas ao controle das atividades dos operadores autorizados. Essas demandas incluem o fornecimento de diversas informações, cuja preparação é proporcionalmente mais custosa para as empresas menores, além da manutenção de sistemas informatizados que devem controlar diversos aspectos de sua produção, cujos custos podem ser excessivamente altos para as pequenas empresas.

O sistema atual é tão restritivo que, até maio de 2007, somente doze empresas se encontravam habilitadas para operar dentro da Linha Azul, tendo a primeira a primeira empresa se habilitado em agosto de 2003 e a décima-segunda em março de 2007, mais de três anos depois. Entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2007, um período de dois anos, nenhuma empresa se credenciou.⁴⁶⁶ O número extremamente reduzido de empresas habilitadas, apenas doze em um período superior a três anos, demonstra que o sistema, ao impor uma grande quantidade de controles e exigências é de difícil acesso até mesmo para grandes empresas, estando ainda distante dos objetivos de facilitação do comércio presentes no modelo proposto por Comunidades Européias, Formosa e Suíça.

Assim, a fim de implementar um futuro acordo que inclua um sistema de operadores econômicos autorizados, o Brasil deverá expandir a Linha Azul, reformulando as suas exigências de modo a facilitar o acesso ao sistema para as grandes empresas e permitir também que empresas menores tenham o direito de se credenciar para o uso do despacho expresso.

⁴⁶⁵ OMC.TN/TF/W/87, 2006.

⁴⁶⁶ As empresas credenciadas para operar com a Linha Azul são: 3M do Brasil Ltda; Benq Eletroeletrônica Ltda; Cummins Brasil Ltda; Eaton Ltda; Embraer Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A; Johnson e Johnson Produtos Profissionais Ltda; Maximiliano Gaidzinski SA - Indústria de Azulejos Eliane; Nokia do Brasil Tecnologia Ltda; Robert Bosch Ltda; Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda; Volkswagen do Brasil Ltda; Volvo do Brasil Veículos Ltda (Ministério da Fazenda. Receita Federal, 2007).

K.d) Auditorias pós-desembaraço

Devido às suas características, o uso de auditorias pós-desembaraço é pertinente para o controle das operações realizadas por operadores econômicos autorizados. De fato, essa é a forma de controle usual para as importações e exportações feitas por meio da Linha Azul. Conforme a Instrução Normativa SRF nº 476/2004, as operações das empresas credenciadas são, salvo indícios de irregularidades, encaminhadas diretamente para o canal verde. O controle aduaneiro se dá por meio do monitoramento regular do cumprimento das obrigações da empresa, devendo esta fornecer as informações exigidas para comprovar a sua regularidade.

Retomando a proposta apresentada por China e Coréia do Sul, estas afirmam que as aduanas deverão proceder auditorias pós-desembaraço com base no gerenciamento de riscos. As auditorias deveriam recair sobre livros contábeis, documentos comerciais, declarações de importação e de exportação, além de outras informações comerciais definidas por sistemas de análise e gerenciamento de riscos.⁴⁶⁷

A legislação brasileira é bastante exigente em relação a esses controles. As empresas são obrigadas a manter sistemas informatizados tanto para sua contabilidade quanto para estoques, permitindo o acesso das autoridades fiscais, sem restrição e sempre que solicitado. Além disso, as empresas devem apresentar relatórios periódicos de seus controles internos e fornecer diversas informações detalhadas relativas tanto às operações comerciais quanto à própria produção da empresa.⁴⁶⁸

Percebe-se, portanto, que as normas brasileiras seguem o proposto por China e Coréia do Sul, apresentando exigências ainda mais rigorosas do que as defendidas na proposta. No entanto, como visto no item anterior, deve-se atentar para que um número excessivo de exigências não se torne um obstáculo para o uso do sistema, tornando-o inócuo. Dessa forma, as exigências devem ser as mínimas necessárias para que as aduanas possam exercer um controle eficaz, tendo por base uma análise de riscos de qualidade.

K.e) Separar os procedimentos de liberação dos procedimentos de desembaraço

A proposta de Austrália e Canadá prevê a liberação das mercadorias antes de concluído o seu desembaraço nos seguintes casos: atrasos nos procedimentos destinados ao desembaraço e quando os bens são importados para uma determinada finalidade, à qual se

⁴⁶⁷ OMC.TN/TF/W/49, 2005.

⁴⁶⁸ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Arts. 3º e 11.

segue o pagamento dos tributos devidos ou a exportação do produto após o seu uso. A proposta prevê o fornecimento de garantias para a liberação antecipada.

Na Instrução Normativa SRF nº 680/2006, está prevista a entrega antecipada das mercadorias quando comprovada a impossibilidade de sua armazenagem em local alfandegado⁴⁶⁹ ou, ainda, em outras situações justificadas, tendo em vista a natureza da mercadoria ou circunstâncias específicas da importação.⁴⁷⁰ No entanto, a autoridade aduaneira pode proibir a utilização da mercadoria até que esta seja desembaraçada, o que vai de encontro ao objetivo da proposta de Austrália e Canadá.

No que diz respeito a atrasos na valoração aduaneira, o Brasil já assumiu compromisso na OMC no sentido de permitir a liberação de mercadorias antes de concluído o desembaraço aduaneiro, podendo exigir garantias limitadas pelo provável valor dos tributos a serem cobrados. Essa obrigação está contida no Artigo 13 do Acordo sobre Valoração Aduaneira, de 1994.⁴⁷¹

Caso as mercadorias importadas para o Brasil sejam selecionadas para o canal cinza, destinado a operações em que haja a suspeita de fraudes, tem-se a imposição de procedimentos especiais, pelos quais as mercadorias podem ficar retidas por um prazo de noventa dias prorrogáveis por mais noventa. Se for afastada a hipótese de fraudes, mas restar dúvidas em relação ao valor aduaneiro, a mercadoria pode ser liberada mediante garantia.⁴⁷² Outra hipótese de liberação de mercadorias submetidas a procedimentos especiais para a verificação de irregularidades se encontra definida pela Instrução Normativa SRF nº 228/2002, que trata da verificação da origem dos recursos aplicados em operações de comércio exterior e do combate à interposição fraudulenta de pessoas. Segundo este instrumento, enquanto não for comprovada a ilicitude das operações da empresa, as mercadorias por ela importadas poderão ser entregues mediante prestação de garantia equivalente ao preço das mercadorias.⁴⁷³ No entanto, não se trata aqui de uma efetiva separação dos procedimentos de liberação e desembaraço, mas sim da possibilidade de desembaraçar as mercadorias importadas antes de concluídos os procedimentos destinados a

⁴⁶⁹ O Regulamento Aduaneiro define “local alfandegado” como aquele declarado pela autoridade aduaneira a fim de que nele possa ocorrer, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenamento e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas, de bagagens de viajantes procedentes do exterior ou destinados a este e de remessas postais internacionais. (Brasil, Decreto nº 4.453/2002, Art. 9º).

⁴⁷⁰ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 476/2004, Art. 47.

⁴⁷¹ OMC. Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Art. 13.

⁴⁷² Brasil, Instrução Normativa SRF nº 206/2002, Art. 69.

⁴⁷³ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 228/2002, Art. 7º.

verificar a existência de fraudes. Nesse caso, a exigência de garantias no valor da totalidade das mercadorias, que poderia ser considerada excessiva para as ocorrências de atrasos nos procedimentos aduaneiros, é justificada devido à possibilidade da imposição da pena de perdimento, caso se conclua pela existência de fraudes.⁴⁷⁴

A outra situação prevista na proposta de Austrália e Canadá para a liberação antecipada de mercadorias importadas, diz respeito a regimes aduaneiros especiais. É o caso do *drawback*, pelo qual as matérias-primas importadas são utilizadas na produção de produtos que serão posteriormente exportados,⁴⁷⁵ e da admissão temporária, na qual os bens ficam no território do país importador por um prazo determinado, devendo, ao fim deste, ser exportados ou, se for o caso, importados em definitivo.⁴⁷⁶ No Brasil, estes regimes especiais contam com isenções tributárias. No entanto, os procedimentos de despacho aduaneiro dessas mercadorias são os mesmos das importações convencionais, destinadas ao consumo.⁴⁷⁷ Inexiste, portanto a previsão de liberação antecipada de mercadorias específica para esses casos.

Assim, no que diz respeito à separação dos procedimentos de liberação e desembaraço, permitindo a entrega dos bens antes da conclusão do despacho aduaneiro, caso seja adotada a proposta australiano-canadense, o Brasil deverá promover alterações na sua legislação. Seria necessário ampliar e esclarecer os casos em que é possível a entrega antecipada, diminuindo o espaço para a discricionariedade das autoridades aduaneiras. Também deveriam ser previstos procedimentos especiais para os sistemas de admissão temporária e *drawback*, permitindo que as mercadorias fossem liberadas antecipadamente mediante prestação de garantia.

ooo

⁴⁷⁴ Brasil, Instrução Normativa SRF nº 206/2002, Art. 65.

⁴⁷⁵ Brasil, Portaria SECEX nº 35/2006, Art. 48.

⁴⁷⁶ Brasil, Decreto nº 4.543/2002, Art. 306.

⁴⁷⁷ “O despacho aduaneiro de importação compreende:

I - despacho para consumo, inclusive da mercadoria:

a) ingressada no País com o benefício de drawback;

b) destinada à ZFM, à Amazônia Ocidental ou a ALC;

c) contida em remessa postal internacional ou expressa ou, ainda, conduzida por viajante, se aplicado o regime de importação comum; e

d) admitida em regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais, na forma do disposto no inciso II, que venha a ser submetida ao regime comum de importação; e

II - despacho para admissão em regime aduaneiro especial ou aplicado em áreas especiais, de mercadoria que ingresse no País nessa condição” (Brasil, Instrução Normativa SRF nº 680/2006, Art. 2º).

No primeiro capítulo, viu-se como as instituições, em especial as normas formais que regulam os procedimentos de controle aduaneiros, podem influir nos custos das transações comerciais internacionais. A alta eficiência dessas instituições pode levar a custos de transação menores e, assim, criar incentivos para a realização de um maior número de operações de comércio exterior, permitindo ganhos que podem levar ao crescimento econômico.

A facilitação do comércio surge como um esforço no sentido de incentivar países a reformar as suas estruturas institucionais, de modo que elas se tornem mais eficientes, impondo o mínimo de entraves às atividades de comércio exterior. A OMC é uma das principais organizações internacionais engajadas nesse esforço. A partir da criação de regras para o sistema multilateral do comércio, a OMC pode oferecer uma importante contribuição para a operacionalização de reformas institucionais em seus Membros, de modo a criar condições para que eles possam tirar o máximo proveito desse sistema.

O segundo capítulo descreveu as negociações que vêm sendo feitas na OMC para a elaboração de um acordo sobre facilitação do comércio, que teria como finalidade a promoção do desenvolvimento. Das discussões ocorridas até o momento, já se pode extrair, no que diz respeito às normas destinadas às formalidades e exigências para importação e exportação, um modelo a ser adotado pelo futuro acordo. Esse modelo segue as tendências de modernização presentes nos trabalhos bem sucedidos de outras organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE, a OMA, e a UNCTAD.

Para o Brasil, estar em condições de implementar prontamente um futuro acordo da OMC que siga as atuais tendências da facilitação do comércio é algo de grande importância. Além de poder respeitar as obrigações contraídas pelo acordo, ao adotar as medidas nele previstas, o País estará melhorando as suas condições de competitividade nos mercados globais. Assim, estará mais apto para a recepção de investimentos e propiciará aos seus produtores uma situação mais favorável na busca de novos mercados, incentivando-os a produzir mais.

Nesse sentido, a legislação aduaneira desempenha um papel de grande relevância, visto serem as aduanas responsáveis por uma parcela considerável dos custos das transações comerciais internacionais. Como visto anteriormente, conforme o modelo teórico de North, a ineficiência no âmbito das normas pode se impor como um entrave ao desenvolvimento econômico ao aumentar os custos de transação presentes nas atividades produtivas e ao incentivar práticas contrárias à produtividade. Normas aduaneiras ineficientes, portanto, aumentam os custos para os sistemas globais de produção e incentivam práticas nocivas a

estes sistemas, como a corrupção e o contrabando, podendo prejudicar o desenvolvimento. Assim, surge a necessidade de se criar condições que propiciem um constante avanço da estrutura institucional, incluindo as regras que regem os controles de importação e exportação. A adoção de diversas das medidas hoje em negociação na OMC, a exemplo de regras para o gerenciamento de riscos e do uso de modernos padrões internacionais, pode servir como uma importante ferramenta de mudança institucional, ainda que restrita ao campo do controle aduaneiro.

Em relação à qualidade das normas brasileiras de controle aduaneiro quando comparadas aos modelos de eficiência em negociação na OMC, percebe-se que, apesar de apresentarem algumas discrepâncias em relação às propostas, no geral, a legislação aduaneira nacional não pode ser considerada como um obstáculo grave ao comércio exterior. Pelo contrário, ela permite, em certa medida, que sejam adotados procedimentos razoavelmente eficientes, propiciando a automatização, a adoção de procedimentos céleres para operadores econômicos autorizados e para cargas expressas, além de prever um sistema informatizado de *single window* e gerenciamento de riscos.

As principais deficiências da legislação brasileira dizem respeito ao excesso de exigências, que dificultam a realização de operações de comércio exterior, especialmente para as empresas menores. As exigências envolvidas no processo de habilitação para o SICOMEX implicam custos relativamente altos, em especial para as empresas menores, dificultando a sua inserção no comércio exterior. As restrições para o uso da Linha Azul também configuram um obstáculo para as pequenas e médias empresas ao permitir que somente grandes empresas que movimentem altos valores de mercadorias no comércio exterior possam fazer uso do despacho aduaneiro expresso. Deve-se lembrar que o baixo número de empresas credenciadas mostra que a Linha Azul é pouco acessível mesmo para gigantes da indústria brasileira.

Além disso, as normas sobre procedimentos especiais destinados a combater a interposição fraudulenta de pessoas podem causar sérios danos a empresas que apresentem problemas em sua contabilidade que sejam considerados suficientes pelas autoridades aduaneiras para a abertura de uma investigação. Ainda que a empresa não tenha atuado de forma a configurar a irregularidade punida, no âmbito administrativo, com o perdimento das mercadorias transacionadas, o rigor dos procedimentos pode causar prejuízos de alta monta, em especial para as empresas menores.

A fim de se reduzir os problemas de ineficiência causados por inadequações presentes nas normas que regem o controle aduaneiro de bens, deve-se considerar a adoção

dos mais modernos padrões internacionais, em especial aqueles contidos na Convenção de Quioto Revisada. A padronização deve ser levada em conta pelos responsáveis pela política aduaneira do Brasil como um passo de suma importância para que as aduanas possam maximizar a eficiência de seus procedimentos. Deve-se considerar que tais padrões também serão fundamentais para a elaboração de um futuro acordo sobre facilitação do comércio na OMC, sendo a sua adoção, portanto, necessária para que a legislação nacional se encontre em conformidade com ele.

Contudo, apesar de sua relevância, as deficiências da legislação não são suficientes, por si sós, para justificar o desempenho medíocre dos controles brasileiros sobre o comércio exterior, demonstrado pelos dados da *Doing Business Database*. Deve-se considerar que, além das aduanas, existem diversos outros órgãos que contam com alguma competência sobre o comércio exterior, podendo a baixa eficiência em alguns deles interferir decisivamente nos custos das transações comerciais que estejam sob a sua alçada.

Também não se pode atribuir à legislação aduaneira toda a responsabilidade pela boa eficiência do órgão por ela regulado. Em relação à atribuição de excessivo valor às normas formais, no que diz respeito à sua influência sobre a eficiência econômica, Douglass North faz a seguinte advertência:

Apesar de as regras explícitas nos fornecerem uma fonte básica de materiais empíricos para se testar o rendimento de economias sob condições variadas, o grau pelo qual estas regras tem uma relação exclusiva com este rendimento é limitada. Isto é, uma combinação de normas informais, regras e características de executabilidade é que define o campo de escolhas e resulta em conseqüências. O foco somente nas regras formais em si, portanto, frequentemente nos propicia uma noção inadequada e enganosa sobre a relação entre estes limites formais e a eficiência econômica.⁴⁷⁸

Além das normas formais, outros fatores institucionais, como as normas informais que regem o comportamento dos diversos envolvidos, e problemas relativos à execução das regras, devem ser considerados ao se buscar as causas das ineficiências. Também se deve considerar que o desempenho econômico depende de uma estrutura formada por diversas instituições interdependentes. Portanto, mudar apenas uma instituição não é o suficiente para se obter aumentos de desempenho, sendo os resultados incompletos ou até mesmo

⁴⁷⁸ “Although explicit rules provide us with a basic source of empirical materials by which to test the performance of economies under varying conditions, the degree to which these rules have unique relationships to performance is limited. That is, a mixture of informal norms, rules and enforcement characteristics together defines the choice set and results in outcomes. Looking only at the formal rules themselves, therefore, gives us an inadequate and frequently misleading notion about the relationship between formal constraints and performance” (North, 1990, p. 53).

contraprodutivos.⁴⁷⁹ Assim, o controle aduaneiro eficiente não depende somente da regulamentação aduaneira, mas sim da qualidade de toda estrutura institucional que tem efeitos sobre essa atividade. Sistemas éticos que regem as atividades tanto de fiscais como de operadores do comércio exterior, por exemplo, podem ser decisivos na composição de custos. A eficiência de sistemas de solução de controvérsias, de modo a garantir os direitos dos atores do comércio, também conta com grande importância, sendo, inclusive, alvo de medidas específicas de facilitação do comércio.

Outra consideração é a de que a eficiência dos órgãos governamentais não depende dos elementos puramente institucionais, sendo determinantes outros fatores, como a infra-estrutura e o capital humano. Em relação à infra-estrutura, por exemplo, o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, em dezembro de 2004, por meio de sua revista institucional, relatou uma série de problemas ligados à falta de recursos que prejudicavam o trabalho de fiscalização aduaneira. A falta de equipamentos simples, como espelhos articulados para a inspeção de locais de difícil acesso, coletes à prova de balas e rádio comunicadores eram problemas comuns nos pontos de fronteira. A ausência de segurança e de instalações físicas adequadas de trabalho nas unidades da SRF em Uruguaiana (RS), Mundo Novo (MS), Rio Grande (RS), Belém (PA), Santos (SP) e Cumbica (SP), foram outros problemas relatados. Para o Sindicato, os esforços do governo na implementação de técnicas modernas de procedimentos de controle aduaneiro tenderiam a prejudicar este controle, com riscos para a segurança e economia nacionais, caso não se forneça às aduanas os recursos adequados para o exercício de suas atividades.⁴⁸⁰

Assim, a fim de se identificar os motivos pelos quais os procedimentos de exportação e importação no Brasil se distanciam das práticas consideradas mais eficientes, o que se evidencia pelo tempo elevado para a liberação das mercadorias, faz-se necessária uma análise detalhada da situação brasileira. Essa análise, além da legislação aduaneira deve abranger as normas que regem os procedimentos dos diversos órgãos intervenientes, a qualidade da aplicação dessas normas, as condições de garantia de direitos, as condições de infra-estrutura e a capacitação e comportamento dos funcionários em cada um dos órgãos relevantes. Um dos principais pontos que devem ser analisados diz respeito às exigências de documentos por partes dos diversos órgãos e às dificuldades para a preparação destes documentos, visto que esse aspecto se revelou, na análise dos dados da *Doing Business*

⁴⁷⁹ North, 2005b, p. 157.

⁴⁸⁰ Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, 2004.

Database como um dos principais gargalos nos procedimentos de exportação e importação no Brasil.

A futura implementação do acordo atualmente em negociação na OMC vai além, portanto, da mera adequação das regras que regem os procedimentos aduaneiros. Faz-se necessário um estudo aprofundado que compreenda as condições econômicas do país, toda a sua estrutura institucional (com destaque para as regras formais e sua execução) e que considere os interesses dos agentes do comércio exterior. Esse estudo deverá prover um diagnóstico, identificando os pontos sensíveis a fim de que sejam feitas as devidas reformas, que devem ser pautadas pelos mais modernos padrões internacionais. A Nova Economia Institucional surge, então, como uma importante ferramenta ao fornecer um modelo teórico que propicia a apreciação dos impactos econômicos das instituições, permitindo que estas sejam revistas e planejadas objetivando a redução dos custos de transação no sentido da maior eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições são limites criados pelos seres humanos a fim de condicionar as condutas em suas interações. Dentre elas, estão as normas formais, as normas informais e os elementos que garantem a execução de ambas. Instituições eficientes são aquelas que diminuem os custos de transação, isto é, os custos de se medir os atributos do objeto da transação e os custos de proteger direitos e executar e verificar a execução de acordos. Ao diminuir os custos de transação, as instituições, dentro da conjuntura institucional e econômica adequada, provocam incentivos para o exercício de atividades produtivas, que conduzem ao crescimento econômico.

A realidade da economia mundial atual é marcada pela interdependência e pela presença das grandes cadeias globais de suprimentos. Nessa realidade, fruto, principalmente, da estrutura institucional de Bretton Woods e dos avanços tecnológicos do século XX, os países que contam com mais instituições internas eficientes estão aptos para extrair grandes benefícios do comércio internacional. Enquanto isso, aqueles dotados de uma estrutura institucional deficiente tendem a perder espaço nos mercados e oportunidades de desenvolvimento econômico.

As evoluções na economia mundial fizeram do comércio internacional um fator fundamental para o desenvolvimento econômico dos países. Na realidade atual, uma transação comercial internacional é um processo complexo, envolvendo diversas etapas. Além do comprador e do fornecedor das mercadorias, outras organizações podem influir em uma operação de comércio exterior, a exemplo de bancos, seguradoras, empresas de transporte e Estados, criando uma cadeia de relações entre os diversos atores. Cada uma dessas relações envolve custos de transação, havendo a necessidade de instituições eficientes que minimizem estes custos, possibilitando a boa fluidez do comércio.

As medidas de facilitação do comércio têm como objetivo central diminuir os custos das operações do comércio internacional relativos ao transporte de cargas, aos trâmites aduaneiros e às regulamentações comerciais, de forma a promover um aumento nos fluxos de comércio entre os países. Trata-se, portanto, de prover os países de instituições eficientes, que

permitam que as interações relativas ao comércio exterior se dêem com o menor custo de transação possível para as partes envolvidas.

Dentre as instituições que influem nas relações de comércio exterior, podem-se destacar as normas que regulam os controles aduaneiros. As aduanas estão dentre os diversos órgãos dos Estados que interferem nas operações de comércio exterior. Sua principal função é garantir, por meio de seus controles sobre a entrada e saída de bens, a aplicação das políticas econômicas do governo. Para cumprir com o seu papel, as aduanas verificam se as informações prestadas pelos operadores do comércio exterior estão em conformidade com as normas estabelecidas e se as mercadorias comercializadas e os documentos relativos à operação estão de acordo com as informações prestadas.

Em meio a um comércio internacional cada vez mais dinâmico, a relevância das atividades de controle aduaneiro vem aumentando em relação à composição dos custos das transações comerciais internacionais. Enquanto outras barreiras ao comércio internacional, como as tarifas, vêm sendo reduzidas progressivamente ao longo dos anos, a velocidade e a intensidade desse comércio têm aumentado, demandando das aduanas um serviço cada vez mais eficiente. Os sistemas modernos de produção, baseados em baixos estoques e em sistemas *just in time*, fazem com que os custos relativos ao tempo se tornem proporcionalmente maiores. Nesse contexto, os locais que apresentem custos menores e que permitam um comércio exterior ágil, com a rápida liberação das mercadorias importadas e exportadas, tendem a ganhar em termos de vantagens comparativas em relação aos lugares onde a ineficiência do Estado leva a entraves ao comércio internacional.

Conforme as negociações multilaterais foram se aprofundando, marcadamente após a criação da OMC, em 1995, percebeu-se que, enquanto alguns países estavam extraindo vantagens cada vez maiores do sistema, a exemplo dos países desenvolvidos e de países do Leste e Sul da Ásia, outros, como os africanos e a maioria dos latino-americanos, permaneciam à margem, obtendo ganhos relativamente muito menores. Diante dessa situação, as organizações internacionais engajadas na promoção do desenvolvimento econômico perceberam a necessidade de auxiliar estes países na construção de instituições que lhes permitissem um melhor aproveitamento do comércio internacional.

Dentre essas organizações está a OMC. Assim, em 2001, foi aberta uma nova rodada de negociações no seu âmbito, denominada, oficialmente, Agenda de Doha para o Desenvolvimento. Reconhecendo-se o papel de relevo que a facilitação do comércio pode desempenhar no desenvolvimento econômico dos países, em especial daqueles em desenvolvimento, a OMC decidiu-se por incluir esse tema dentre os que seriam discutidos na

Agenda de Doha. Adiadas após o impasse em que resultou a Conferência Ministerial de Cancun, as negociações acerca da facilitação do comércio só se iniciaram efetivamente em 2004, sendo lançadas pelo chamado *July Package*.

Já na Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005, o Grupo de Negociações sobre Facilitação do Comércio apresentou os resultados obtidos até aquele momento, incluindo uma série de propostas oferecidas pelos Membros. As negociações sobre facilitação do comércio estavam, então, dentre as que se encontravam em estágio mais avançado. Em seu relatório, o grupo de negociações apresentou uma lista de propostas. Essa lista seguia a forma da Compilação de Propostas dos Membros, documento que sistematiza as diversas contribuições oferecidas e que, posteriormente, deverá servir como base para a elaboração de um acordo.

Dentre as propostas apresentadas, aquelas que dizem respeito mais diretamente aos procedimentos de controle aduaneiro estão elencadas nos grupos H e K. Todas as propostas compreendidas nesses grupos dizem respeito à regulamentação do Artigo VIII do GATT 1994, mais especificamente do seu parágrafo 1(c). Enquanto as propostas do grupo H tratam das formalidades e exigências para a importação e exportação de bens, o grupo K conta com propostas especificamente dirigidas aos procedimentos de liberação e desembaraço de mercadorias.

Devido aos objetivos de promoção do desenvolvimento que deveriam pautar não só as negociações sobre facilitação do comércio, mas toda a Agenda de Doha, as questões do tratamento especial e diferenciado e da assistência técnica e capacitação ocupam posição destacada. Em função das dificuldades enfrentadas pelos Membros em estágios menos avançados de desenvolvimento para participar ativamente de negociações multilaterais e para implementar os compromissos delas resultantes, a OMC reconheceu a necessidade de ampliar e melhorar os auxílios externos a eles fornecidos. Assim, enquanto o tratamento especial e diferenciado permitirá que cada Membro que necessite possa gozar de prazos especiais e períodos de transição para a implementação de acordos, o fornecimento de assistência técnica e capacitação os auxiliará na elaboração de diagnósticos e no fornecimento de recursos e treinamento para a realização das reformas.

Outra questão preponderante nas negociações sobre facilitação do comércio é a cooperação entre as diversas organizações internacionais engajadas no tema. Dentre elas, pode-se citar o Banco Mundial, a OCDE, a OMA e a UNCTAD. As organizações regionais, como a APEC e as Comissões Econômicas da ONU, também contam com um papel importante em suas áreas de atuação. A cooperação com o setor privado é outro ponto de

relevo. A sua experiência no comércio exterior pode ajudar a identificar certas necessidades e propiciar novas idéias para melhorias.

Apesar de ainda faltar muito para a conclusão de um acordo, já é possível perceber, em função das propostas apresentadas e do consenso existente acerca de diversos tópicos, qual o modelo que deverá pautá-lo. Em relação aos procedimentos e exigências para a exportação e a importação, ainda que, no momento, não se possa definir os termos exatos, já é possível vislumbrar a presença de certos dispositivos. Deverão estar contidos no acordo a minimização e a revisão periódica de exigências e procedimentos; a adoção de certos padrões internacionais; a introdução de *single windows*; a automatização; a adoção de procedimentos especiais para cargas expressas; e a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos e operadores autorizados, com a possibilidade de auditorias pós-desembaraço.

Uma vez definidas as medidas que deverão servir de base para a posterior regulamentação do Artigo VIII: 1(c), do GATT 1994, pode-se verificar a adequação da legislação brasileira com o modelo proposto. Essa verificação não importa somente para se avaliar se o País estará apto a implementar um acordo futuro, mas também pode fornecer um diagnóstico da situação das regras acerca do controle aduaneiro no Brasil ao compará-las com padrões considerados internacionalmente como os mais eficientes.

Com base na análise das estatísticas fornecidas pela *Doing Business Database*, pode-se perceber que o conjunto dos controles exercidos por órgãos governamentais brasileiros sobre as operações de comércio exterior oferecem custos, em termos, principalmente, de tempo, consideravelmente maiores do que os existentes em países que contam com controles mais eficientes. A maior parte do tempo necessário para se importar bens para o Brasil ou exportar mercadorias do País se encontra vinculada à preparação de documentos, em atenção às exigências das autoridades do governo, e aos controles exercidos pelos diversos órgãos governamentais intervenientes.

A Secretaria da Receita Federal, em suas atribuições de aduana, contribui de forma relevante para a composição dos custos das transações do comércio exterior brasileiro. No entanto, a sua atuação, por si só, é insuficiente para explicar o desempenho medíocre do Brasil no que diz respeito à facilitação do comércio. De fato, o que se nota é que a SRF vem atualizando suas normas e procedimentos no sentido de se adequar ao modelo de facilitação do comércio em discussão na OMC. Além da autoridade aduaneira, deve-se considerar a atuação dos demais órgãos e as exigências feitas por eles para se buscar uma melhor compreensão das causas das demoras na preparação de documentos e liberação de mercadorias no Brasil.

No que diz respeito à questão normativa, apesar da grande importância que as regras formais que regulam o controle aduaneiro têm para a promoção da eficiência nas relações entre aduanas e operadores econômicos, elas não atuam sozinhas na composição dos custos dessas interações. Além das normas formais, outros elementos institucionais, como normas informais e elementos de executabilidade, e as condições de infra-estrutura e de pessoal são fatores determinantes para a boa eficiência dos órgãos governamentais, incluindo a SRF.

Em relação à adequação da regulamentação aduaneira brasileira com as medidas de facilitação do comércio em negociação na OMC, e, por consequência, com os modernos padrões de controle aduaneiro, percebe-se que, no geral, a legislação nacional está de acordo com o proposto. No entanto, em alguns pontos, surgem divergências entre as normas brasileiras e o modelo em negociação. Essas divergências podem levar a um aumento considerável de custos para os operadores do comércio exterior do País, reduzindo a competitividade da indústria nacional. A fim de que a regulamentação aduaneira esteja adequada às propostas sobre facilitação do comércio hoje em negociação na OMC, sugere-se:

- Estabelecer normas contendo diretrizes que garantam a aplicação do princípio da eficiência na revisão de procedimentos e exigências para importação e exportação, não só no que diz respeito ao controle aduaneiro, mas também aos controles exercidos por outros órgãos intervenientes. A fim de se promover a harmonização de procedimentos, os critérios para a realização de revisões também deveriam estar firmados no Código Aduaneiro do Mercosul, cuja entrada em vigor está prevista para o ano de 2008.
- Reduzir a quantidade de exigências feitas para se operar no SISCOMEX, especialmente aquelas que tratam da capacidade econômica da empresa e as que obrigam a manutenção de uma estrutura dispendiosa, nem sempre condizente com as suas operações. Essas exigências trazem altos custos para as empresas menores, obrigando-as, por muitas vezes, a terceirizar suas operações de comércio exterior. No que diga respeito ao combate a fraudes, a opção mais eficiente e condizente com as propostas do item “H.c” da Compilação seria investir em sistemas de análise de riscos, dirigindo a fiscalização às operações de comércio exterior conforme elas são realizadas, evitando-se restringir previamente a atuação das empresas, ainda que estas contem, devido a limitações financeiras, com maiores probabilidades de se mostrarem fraudadoras das normas aduaneiras.

- Rever os controles especiais da Instrução Normativa SRF nº 228/2001, de modo a verificar se as vantagens dos procedimentos rigorosos, como a retenção de mercadorias e recursos financeiros, impostos por essa norma no combate a fraudes compensam os danos sofridos por aqueles que são sujeitos aos controles sem que tenham, de fato, praticado a interposição fraudulenta de pessoa.
- Adotar padrões internacionais, em especial a Convenção de Quioto Revisada, principal documento destinado a promover a facilitação do comércio nas aduanas, do qual o Brasil não é signatário. Importa também adequar a interface do SISCOMEX a padrões internacionais para formulários e documentos eletrônicos, como os da UNLK.
- Concluir o Código Aduaneiro do Mercosul, trabalhando em sintonia com as negociações da OMC e mantendo o Código em conformidade com os padrões da Convenção de Quioto Revisada. Além disso, devem-se aprimorar as normas do Mercosul para o despacho aduaneiro de mercadorias, contidas na Decisão nº 50/2004, do CMC, de modo a incluir dispositivos que tratem da análise e gerenciamento de riscos, estabelecendo diretrizes mínimas.
- Estabelecer a possibilidade de entrega de documentos eletrônicos. Apesar dos avanços obtidos com a Instrução Normativa SRF nº 680/2006, que prevê a entrega eletrônica dos documentos referentes ao despacho de importação, falta implantar o sistema, regulamentando com mais detalhes o seu funcionamento e dotando as aduanas de condições de infra-estrutura para operar com esse tipo de documento.
- Implantar o SISCARGA. A introdução do sistema eletrônico de controle de cargas transportadas por via marítima tem sido constantemente adiada. No entanto, este está previsto para iniciar suas operações, em caráter experimental, ainda em 2007. A adoção desse sistema é de grande importância ao possibilitar que as aduanas exerçam seu controle antes da chegada da carga ao porto de destino, possibilitando a introdução de medidas de desembaraço pré-chegada, conforme pregam as propostas do item “K.a”.
- Reduzir as restrições para que as cargas transportadas por empresas de remessas expressas passem por procedimentos especiais, mais rápidos, de despacho aduaneiro. As normas brasileiras impõem um valor máximo para os procedimentos céleres, o que vai de encontro ao proposto no item “K.b” e aos padrões internacionais contidos na *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs*, da OMA.

- Reduzir as exigências para a habilitação de empresas na Linha Azul, o sistema brasileiro de operadores econômicos autorizados. Hoje, somente as grandes empresas podem usar o despacho aduaneiro expresso. Isso vai de encontro às propostas do item “K.c” da Compilação de Propostas, visto que estas visam garantir às pequenas e médias empresas o direito de pleitear seus credenciamentos como operadores econômicos autorizados. De fato, a legislação brasileira é tão restritiva que somente doze empresas se habilitaram em mais de três anos de vigência do sistema. No entanto, as reformas na Linha Azul devem ser feitas sempre de modo a permitir a efetividade dos controles, mantendo as restrições nos patamares mínimos necessários para este fim.
- Ampliar e esclarecer os casos em que seria possível a entrega das mercadorias ao importador antes da conclusão do despacho aduaneiro. Para se adequar ao proposto no item “K.e”, a legislação brasileira também deveria prever procedimentos especiais para os sistemas de admissão temporária e *drawback*, permitindo que as mercadorias fossem liberadas antecipadamente mediante prestação de garantia.

Apesar de este estudo ter se concentrado no controle aduaneiro de bens, deve-se compreender que a idéia de facilitação do comércio não pode se limitar às atividades das aduanas, devendo ser levada a toda regulamentação que diga respeito, mesmo que de forma indireta, ao comércio exterior. Ainda que as reformas aplicadas somente às aduanas gerem resultados positivos, os seus efeitos serão consideravelmente diminuídos se o restante da estrutura institucional do país for hostil ao comércio internacional ou incentivar atividades contrárias ao empreendedorismo produtivo.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Antonio Carlos; NOVAES, Antonio Galvão. *Logística aplicada: suprimento e distribuição física*. 2 ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1994.
- ARGENTINA. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). *S.I.M. en Línea*. Descripción. Disponível em: <www.afip.gov.ar/servicios_y_consultas/consultas_en_linea/sim/descripcion.asp> Acesso em: abril de 2007.
- A TRIBUNA. Receita atrasa início do Siscomex-Carga. *A Tribuna*. Santos, 1 de maio de 2007, Caderno Porto e Mar, p. A15. Disponível em: <atribunadigital.globo.com> Acesso em: maio de 2007.
- ATURUPANE, Chonira. *Corruption, international trade and economic growth*. 2000. 127 f. Dissertation (Doctor of Philosophy) - Department of Economics, Committee of Graduate Studies, Stanford University, Stanford, 2000.
- PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (APEC). APEC principles on trade facilitation. In.: *2001 Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*. 2001, Shanghai. Disponível em: <www.apecsec.org.sg/apec/ministerial_statements/sectoral_ministerial/trade/2001_trade/annex_b.html> Acesso em: agosto, 2006.
- ASIA PACIFIC FOUNDATION OF CANADA. *Survey o customs, standards, and business mobility on the APEC region: a report by the Asia Pacific Foundation of Canada for the APEC Business Advisory Council (ABAC)*. Vancouver, 2000. Disponível em: <www.asiapacific.ca/analysis/pubs/listing.cfm?ID_Publication=258> Acesso em dezembro de 2006.
- ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB). *Projeto Competitividade no Comércio Exterior – desburocratização institucional: Siscomex*. Disponível em: <www.aeb.org.br/competitividade.htm> Acesso em: abril de 2007.
- ASTI VERA, Armando. *Metodologia da pesquisa científica*. Porto Alegre: Globo, 1983.
- ASYCUDA (a). *ASYCUDA User Countries*. Disponível em: <www.asycuda.org> Acesso em: fevereiro de 2007.
- ASYCUDA (b). *The ASYCUDA Programme*. Disponível em: <www.asycuda.org> Acesso em: fevereiro de 2007.
- BANCO MUNDIAL. *Doing business database*. 2006a. Disponível em: <www.doingbusiness.org> Acesso em: dezembro de 2006.
- _____. *World development indicators database*. 2007. Disponível em: <www.worldbank.org> Acesso em: junho de 2007.
- BANCO MUNDIAL. Infrastructure Department – Europe and Central Asia Region. *Report No. 34588. Implementation completion report on a loan in the amount of US\$ 8.4 million to the Republic of Bulgaria for a trade and transport facilitation in Southeast Europe Project*.

Washington, D.C.: The World Bank, 2006b. Disponível em: <www.worldbank.org/reference/> Acesso em: setembro de 2006.

BAGAI, Shweta; WILSON, John S. *The data chase: what's out there on trade costs and nontariff barriers?* WPS 3899. Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group, 2006. Disponível em: <www.worldbank.org/reference/> Acesso em: agosto de 2006.

BARRAL, Welber Oliveira. *Metodologia da pesquisa jurídica*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

_____. De Bretton Woods a Doha. In.: BARRAL, Welber Oliveira (Org.). *O Brasil e a OMC*. 2ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2006.

_____. *Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1455.htm> Acesso em dezembro de 2006.

_____. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2848.htm> Acesso em dezembro de 2006.

_____. *Decreto-Lei nº 37, de 25 de setembro de 1992*. Disponível em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decreto nº 1.408, de 2 de março de 1995*. Disponível em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decreto nº 4.632, de 21 de março de 2003*. Disponível em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decreto nº 4.732, de 28 de maio de 2003*. Disponível em: <www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. *Decreto nº 660, de 18 de novembro de 1966*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos-leis/DecLei3766.htm> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/home.htm> Acesso em: março de 2007.

_____. *Lei nº 313, de 30 de julho de 1948*. Disponível em: <www2.mre.gov.br/dai/home.htm> Acesso em: agosto de 2006.

_____. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 259, de 24 de agosto de 2001*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2001/MinisteriodaFazenda/portMF259.htm> Acesso em: março de 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Operações de Comércio Exterior. *Anuentes na Importação*. 2006. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/> Acesso em: março de 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. *Portaria nº 35, de 24 de novembro de 2006*. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/conPorImportacao/consolidacao.pdf> Acesso em: março de 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. *Relação de produtos sujeitos a licenciamento não automático na importação e seus respectivos órgãos anuentes - março/2007*. 2007. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/> Acesso em: março de 2007.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 102, de 20 de novembro de 1994*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 206, de 25 de novembro de 2002*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: setembro de 2006.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 228, de 21 de outubro de 2002*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: setembro de 2006.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 28, de 27 de abril de 1994*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 327, de 9 de maio de 2003*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: março de 2007.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 476, de 13 de dezembro de 2004*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 510, de 14 de fevereiro de 2005*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: março de 2007.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 560, de 19 de agosto de 2005*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: março de 2007.

_____. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 611, de 18 de janeiro de 2006*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: dezembro de 2006.

_____.Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 650, de 12 de maio de 2006*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____.Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 680, de 2 de outubro de 2006*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____.Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa nº 702, de 28 de dezembro de 2006*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Grupo2/Legislacao.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

CARABAUGH, Robert J.. *Economía Internacional*. 9 ed. México, D.F.: Thomson, 2004.

CAMPAGNA CABALLERO, Ernesto. *Metodologia de projetos de investigación*. Montevideo: Fundación de cultura universitária, 1996.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*. New Series, v. 4, n. 16, novembro de 1937. p. 386-405. Disponível em: <www.blackwell-synergy.com/toc/ecca/4/16> Acesso em: maio de 2007.

_____. The New Institutional Economics. *The American Economic Review*. ABI/INFORM Global, v. 88, n. 2, maio de 1998. p. 72-74.

_____. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. Chicago: The University of Chicago Press, v. 3, outubro de 1960. p. 1-44. Disponível em: <www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf> Acesso em: junho de 2007.

DENNIS, Allen. *The impact of regional trade agreements and trade facilitation in the Middle East North Africa region*. WPS3837. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. Disponível em: <www.worldbank.org/reference/> Acesso em: setembro de 2006.

DJANKOV, Simeon; FREUND, Caroline; PHAN, Cong S.. *Trading on time*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. Disponível em: <www.doingbusiness.org> Acesso em: março de 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Agreement of the International Monetary Fund*. Bretton Woods, 1994. Disponível em: <www.imf.org> Acesso em: dezembro de 2006.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT). *United States customs users fee: report by the Panel*. 1987. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: fevereiro de 2007.

GHEMAR, Katelyne; IOTSOVA; Tsonka. *Identification of concrete trade obstacles to be removed through the future WTO negotiations on trade facilitations or other negotiations in the framework of the Doha development agenda: study for the Market Access Unit of Directorate General Trade European Commission*. Bruxelas: Centre d'Etudes Economiques et Institutionnelles (C.E.E.I.), 2004.

GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION. *Customs reform – integrity through efficiency*. Disponível em: <www.global-express.org/publications.php> Acesso em: dezembro de 2006.

HANDFIELD, Robert B.; NICHOLS, Ernest L. *Introduction to supply chain management*. Upper Sadle River: Prentice Hall, 1999.

HELLQVIST, Marcus. *Trade facilitation: impact and potential gains*. Estocolmo: Kommerscollegium National Board of Trade/Swedish Trade Procedures Council, 2002.

HEYDON, Ken. *After WTO Hong Kong Ministerial Meeting: what is at stake?*. Paris: OECD, 2006.

HOECKMAN, Bernard. The WTO: functions and basic principles. In.: HOECKMAN, Bernard; MATOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (Org.). *Development, trade and the WTO: a handbook*. Washington: The World Bank, 2002. pp. 41-49.

HUMMELS, David. *Time as a trade barrier*. West Lafayette: Purdue University – Department of Agricultural Economics, 2001.

JACKSON, John Howard. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2 ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

LEAGUE OF NATIONS. International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities. 3 de novembro de 1923. *Australian Treaty Series*. Sidney: Australasian Legal Information Institute. Disponível em: <www.austlii.edu.au> Acesso em: janeiro de 2007.

HALL, Robert; LIEBERMAN, Marc. *Microeconomía: principios y aplicaciones*. 3 ed. México, D.F.: Thomson, 2005.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Conselho do Mercado Comum (CMC). *Decisão nº 25/1994*. 1994. Disponível em: <www.mercosur.int> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decisão nº 25/2006*. 2003. Disponível em: <www.mercosur.int> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decisão nº 26/2003*. 2003. Disponível em: <www.mercosur.int> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Decisão nº 50/2004*. 2004. Disponível em: <www.mercosur.int> Acesso em: setembro de 2006.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Grupo Mercado Comum (GMC). *LIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común, Anexo V*. 23 a 25 de junho de 2004. Disponível em: <www.mrree.gub.uy/mercosur> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Resolução nº 40/2006*. 2006. Disponível em: <www.mercosur.int> Acesso em: janeiro de 2007.

MESSERLIN, Patrick; ZARROUK, Jamel. Trade facilitation: technical regulations and custom procedures. *The World Economy*. Oxford, v. 23, n. 4, p. 577-593. abril de 2000.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. *Empresas habilitadas na Linha Azul*. 2007. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/linhaazul/EmpHab.htm> Acesso em: maio de 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Secretaria de Comércio Exterior. *Operações de Comércio Exterior*. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/opeComExterior/impProcedimentos/sisIntComExterior.php> Acesso em: setembro de 2006.

MORELLO, Marcos Antônio Munhoz. *Entrevista concedida ao autor*. Itajaí, 3 de maio de 2007.

NORTH, Douglass C.. Institutions and the process of economic change. *Management International*. ABI/INFORM Global, primavera de 2005a. v. 9, n. 3, p. 1-7.

_____. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. ABI/INFORM Global, inverno de 1991. v. 5, n. 1, p. 97-112.

_____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005b.

OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar. *Monografia Jurídica*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO (OIC). *Charter of International Trade Organization*. Havana, 1948. Disponível em: <www.yale.edu/lawweb/avalon/decade/decad057.htm> Acesso em fevereiro de 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS (OMA). *Customs guidelines on integrated supply chain management: ISCM guidelines*. 2004. Disponível em: <www.wcoomd.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. *Fact sheet: the WCO Customs Data Model*. Bruxelas: World Customs Organization, 2006a.

_____. *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. 2005. Disponível em: <www.wcoomd.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs*. 2006b. Disponível em: <www.wcoomd.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*. 1999. Disponível em: <www.wcoomd.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *The Arusha Declaration: declaration of the customs cooperation council concerning integrity in customs*. Arusha, 1993. Disponível em: <www.wcoomd.org> Acesso em: outubro de 2006.

_____. *WCO Instruments and Programmes - Customs Procedures and Trade Facilitation*. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/topics_issues.html> Acesso em: setembro de 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. 1994. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: março de 2007.

_____. *Agreement on Pre-Shipment Inspections*. 1994. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. *Current WTO chairpersons*. 2007. Disponível em: <www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/current_chairs_e.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. DDA June/July 2006 modalities: summary 1 July. *WTO News*. 1º de julho de 2006. Disponível em: <www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_01july_e.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. *General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994)*. 1994. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. *General Agreement on Tariffs and Trade 1994. WTO Analytical Index*. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. Summary of 14 September 2003 - Day 5: Conference ends without consensus. *The Fifth WTO Ministerial Conference*. 14 de setembro de 2003. Disponível em: <www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_e.htm> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. TN/TF/1. *Work plan and schedule of meetings: adopted on 15 November 2004*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2004. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/M/1. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 15 November 2004*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2004. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/M/16. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 12-13 March 2007*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2007. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: maio de 2007.

_____. TN/TF/M/2. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 22-23 November 2004*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/M/4. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 22-4 March 2005*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/M/5. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 2-3 May 2005*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/M/9. *Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 5- 6 October 2005*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/W/10. *Communication from Chinese Taipei*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/100. *Communication from Chile, European Communities, Japan, Korea, Mongolia and Singapore*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/15. *Communication from the United States*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/17. *Communication from Japan, Mongolia, Chinese Taipei and Peru*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: outubro de 2006.

_____. TN/TF/W/18. *Communication from Korea*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/19. *Communication from Australia and Canada*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/21. *Communication from the United States*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/24. *Communication from New Zealand*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/26. *Communication from China*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: janeiro de 2007.

_____. TN/TF/W/3. *Article VIII of GATT 1994 – scope and application*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/30. *Communication from Peru*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/31. *Communication from Hong Kong, China*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/36. *Communication from New Zealand, Norway and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/42. *Communication from Japan*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/43/Rev.10. *WTO negotiations on trade facilitation: compilation of members' proposals*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TN/TF/W/43. *WTO negotiations on trade facilitation: compilation of member'' proposals*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TN/TF/W/45. *Communication from Turkey*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/49. *Communication from China and Korea*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/53. *Communication from Japan*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: novembro de 2006.

_____. TN/TF/W/55. *Communication from Korea*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: novembro de 2006.

_____. TN/TF/W/67. *Communication from New Zealand, Norway and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/70. *Communication from Chile*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/77. *Communication from India*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/84. *Communication from the European Communities, Peru and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/85. *Communication from Chile, Korea, Norway and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: setembro de 2006.

_____. TN/TF/W/87. *Communication from the European Communities, Chinese Taipei and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/88. *Communication from the European Communities, Chinese Taipei and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/90. *Communication from the European Communities, Chinese Taipei*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/91. *Communication from the United States*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/92. *Communication from Hong Kong, China; Korea and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TN/TF/W/99. *Communication from Chinese Taipei, Japan, Korea, Mongolia, New Zealand and Switzerland*. Negotiating Group on Trade Facilitation. 2006. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. *Understanding the WTO*. 3 ed. Geneva: World Trade Organization/Information and Media Relations Division, 2007. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. WT/DS165/R. *United States – import measures on certain products from the European Communities*. 17 de julho de 2000. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. WT/DS56/R. *Argentina - measures affecting imports of footwear, textiles, apparel and other items: report of the Panel*. 25 de novembro de 1997. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: fevereiro de 2007.

_____. WT/L/579. *Doha work program: decision adopted by the General Council on 1 August 2004*. 2004. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. WT/MIN(01)/DEC. *Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration*. 2001. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. WT/MIN(05)/DEC. *Hong Kong WTO Ministerial 2005: Ministerial Declaration*. 2005. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. WT/MIN(96)/DEC. *Singapore WTO Ministerial 1996: Ministerial Declaration*. 2001. Disponível em: <www.wto.org> Acesso em: agosto de 2006.

_____. *WTO Analytical Index – guide to WTO law and practice*. Disponível em: <www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm> Acesso em: setembro de 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC); ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *2005 WTO/OECD report on trade related technical assistance and capacity building*. Genebra/Paris: OMC/OCDE, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – Development Co-operation Directorate – Development Assistance Committee (OCDE/DCD/DAC). *Trade facilitation: terms of reference to identify good practices for development co-operation*. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - Trade Committee (OCDE/TD/TC). TD/TC/WP(2001)21/FINAL. *Business benefits of trade facilitation*. Paris: OECD Publications, 2002a. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2002)50/FINAL. *Transparency and simplification approaches to border procedures: reflections on the implementation of GATT article VIII-related proposals in selected countries*. Paris: OECD Publications, 2002b. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2003)11/FINAL. *Trade facilitation reforms on the service of development*. 2003a. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2003)12/FINAL. *Trade facilitation principles in GATT articles V, VIII and X : reflections on possible implementation approaches*. Paris: OECD Publications, 2003b. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2003)21/FINAL. *The role of automation in trade facilitation*. Paris: OECD Publications, 2003c. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2003)31/FINAL. *Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation*. Paris: OECD Publications, 2003d. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. TD/TC/WP(2004)4/FINAL. *Trade facilitations reform on the service of development: country case studies*. Paris: OECD Publications, 2004. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: dezembro de 2006.

_____. TD/TC/WP(2005)12/FINAL. *The economic impact of trade facilitation*. Paris: OECD Publications, 2005. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: agosto de 2006.

OXFORD ECONOMIC FORECASTING. *The impact of the express delivery industry on the global economy*. Oxford, Oxford Economic Forecasting: 2005. Disponível em: <www.global-express.org/publications.php> Acesso em: fevereiro de 2007.

RAVEN, John. *Trade and transport facilitation: a toolkit for audit, analysis, and remedial action*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

- REED, Laurence W.. *Great myths of the Great Depression*. Midland: Mackinac Center for Public Policy, 2005. Disponível em: <www.mackinac.org> Acesso em: 20 de maio de 2007.
- ROCHA, Paulo César Alves. *Regulamento aduaneiro: anotado com textos legais transcritos*. 10. ed. São Paulo: Lex Editora, 2006.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Metodologia da pesquisa em direito*. Florianópolis, 2005.
- SAAVEDRA, Marcelo; FOSSATI, Veronica. Facilitacion del comércio: definiciones, negociación en la OMC e impacto. *Revista del CEI: Comércio Exterior e Integración*. 2006.
- SENGUPTA, Nirmal. *The economics of trade facilitation*. New Delhi: Oxford University Press, 2007.
- SIMCHI-LEVI, David; SIMCHI-LEVI, Edith; KAMINSKY, Philip. *Designing and managing the supply chain: concepts, strategies and case studies*. Boston: McGraw-Hill, 2000.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. Que Aduana queremos para o Brasil? *Conexão* - Revista do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. Brasília, ano 5, nº 31. dezembro de 2004. Disponível em: <www.unafisco.org.br/conexão> Acesso em: abril de 2007.
- SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estela Muszkat. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3.ed. Florianópolis: Laboratório de ensino à distância da UFSC, 2001.
- SOLOAGA, Isidro; WILSON, John S.; MEJÍA, Alejandro. *Moving forward faster: trade facilitation reform and Mexican competitiveness*. WPS3953. Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group, 2006. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/reference/>> Acesso em: dezembro de 2006.
- STAPLES, Brian Rankin. Trade Facilitation: improving the invisible infrastructure. In.: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (Org). *Development, trade and the WTO: a handbook*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002. p. 139-148.
- STRENGER, Irineu. *Contratos internacionais do comércio*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2003.
- TRUJILLO FERRARI, Alfonso. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Mc Graw Hill, 1982.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) – Secretariat. Market entry conditions affecting competitiveness and exports of goods and services of developing countries: large distribution networks, taking into account the special needs of LDCs. In: *Expert meeting on market entry conditions affecting competitiveness and exports of goods and services of developing countries: large distribution networks, taking into account the special needs of LDCs*. Genebra, 2003. Disponível em: <www.unctad.org> Acesso em: dezembro de 2006.
- _____. *The establishment and operation of an electronic single window: case study of Guatemala*. Genebra, 2005a. Disponível em: <www.unctad.org> Acesso em: janeiro de 2007.
- _____. Trade facilitation as an engine for development. In: *Expert meeting on trade facilitation as an engine for development*. Genebra, 2005b. Disponível em: <www.unctad.org> Acesso em: dezembro de 2006.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). ECE/TRADE/137. *Recommendation N°. 1 - United Nations Layout Key for Trade Documents*. United Nations: Genebra, 1981.

_____. *United Nations Layout Key for Trade Documents: guidelines for application – informative annex to Recommendation 1*. United Nations: Nova Iorque/Genebra, 2002.

UNITED STATES CUSTOMS & BORDER PROTECTION. *Securing the global supply chain: Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) strategic plan*. Washington, D.C.: US Customs & Border Protection, 2004. Disponível em: <www.cbp.gov> Acesso em: dezembro de 2006.

VERWAAL, Ernst; DONKERS, Bas. Customs-related transaction costs, firm size and international trade intensity. *Small Business Economics*. Dordrecht: Springer. v. 21, n. 3, novembro de 2003. p. 257 - 271.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of governance. *The American economic review*. ABI/INFORM Global, maio de 2005, v. 95, n. 2, p. 1-18.

WILSON, John S.; MANN, Catherine L.; OTSUKI, Tsunehiro. Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective. *The World Economy*. Oxford, v. 28, n. 6, p. 841-871, junho de 2005.

_____. WPS 2988. *Trade Facilitation and economic development – measuring the impact*. Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group, 2003. Disponível em: <www.worldbank.org/reference/> Acesso em: agosto de 2006.

_____. WPS 3971. *Implementing a WTO agreement on trade facilitation: what makes sense?*. Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group, 2006. Disponível em: <www.worldbank.org/reference/> Acesso em: agosto de 2006.

WILSON, Norbert. *Examining the trade effect of certain customs and administrative procedures*. Paris: OECD Publications, 2007. Disponível em: <www.oecd.org/publications/> Acesso em: fevereiro de 2007.

ZIBETTI, Fabíola Wüst. Facilitação do Comércio. *Revista de Direito Econômico Internacional*, Florianópolis, agosto de 2005. Disponível em: <www.iribr.com/rdei/> Acesso em: agosto de 2006.

APÊNDICE

Notas tomadas durante entrevista concedida ao autor pelo **auditor-fiscal Marcos Antônio Munhoz Morello**, da Delegacia da Secretaria da Receita Federal em Itajaí, no dia 3 de maio de 2007, das 9h 45min às 10h 50min.

Pergunta 1. Dentre as propostas em negociação na OMC, está a possibilidade da aceitação de cópias de documentos. A SRF aceita apenas originais. O senhor acredita ser viável a aceitação de cópias? Que vantagens e problemas esta medida poderia trazer?

O entrevistado afirmou que a aceitação de cópias de faturas comerciais está entre os temas em discussão para a elaboração de um novo Regulamento Aduaneiro. No entanto, ele crê que esta possibilidade não deverá ser introduzida devido à grande quantidade de fraudes encontradas na elaboração dos documentos de importação, em especial as faturas comerciais. A aceitação de cópias, portanto, contribuiria para um aumento expressivo no número de fraudes.

Conforme o entrevistado, os procedimentos de despacho de importações são truncados com o objetivo de se defender a economia, evitando práticas fraudulentas. Assim, medidas como a aceitação de cópias facilitariam não só o comércio como também a atividade de fraudadores.

Pergunta 2. A IN SRF nº 680/2006 (Art. 18, § 3º) prevê a entrega em formato eletrônico dos documentos de instrução da DI. Como está a implantação desta medida?

O entrevistado afirmou que esta medida não está devidamente regulamentada e que a sua implantação ainda não aconteceu, de fato, nas aduanas brasileiras. Segundo ele, a implantação da aceitação de documentos eletrônicos poderia ser algo demorado e custoso devido às dificuldades para inserir esta possibilidade no SISCOMEX.

Pergunta 3. Como está a implantação do Despacho Aduaneiro Expresso (Linha Azul) para operações realizadas a partir do Porto de Itajaí?

Segundo o entrevistado, os procedimentos da Linha Azul ainda não estão disponíveis para operações de comércio exterior controladas pela SRF em Itajaí. O entrevistado desconhece se o sistema foi implantado em alguma outra unidade da SRF. No entanto, ele crê que, uma vez implantada na prática no estado, a Linha Azul poderá trazer benefícios consideráveis para as grandes empresas de Santa Catarina.

Pergunta 4. Outra proposta apresentada nas negociações trata da possibilidade de se iniciar o despacho aduaneiro antes da chegada das mercadorias ao porto de destino. Isso significaria permitir que a DI fosse registrada antes da chegada da carga, o que hoje só ocorre em situações excepcionais (IN SRF nº 680/2006, Art. 17). A adoção desta possibilidade seria viável no Brasil?

O entrevistado crê que esta medida seria muito positiva. Segundo ele, esta proposta já estaria em vias de ser implantada. Isso ocorreria com o estabelecimento do SISCARGA, que permitiria que a SRF controlasse as mercadorias desde a sua saída do porto de origem. Assim, a DI poderia ser registrada a partir do momento do embarque das mercadorias. Com o controle aduaneiro das cargas antes ainda de sua chegada, o despacho aduaneiro poderia se dar durante o trânsito destas, sendo trancado quando ocorrerem eventos que impliquem atrasos no transporte, por exemplo.

Pergunta 5. Dentre as propostas em negociação, uma das principais afirma a necessidade de se reduzir as exigências e procedimentos das aduanas ao mínimo necessário para o cumprimento de objetivos políticos legítimos. As normas para habilitação no SISCOMEX (IN SRF nº 650/2006) prevêm uma série de exigências a serem cumpridas pelas empresas, tanto relativas à apresentação de documentos, quanto em relação aos controles acerca de sua capacidade operacional e financeira. O senhor crê na possibilidade de se reduzir essas exigências sem que haja uma diminuição sensível da capacidade fiscalizadora da autoridade aduaneira?

Para o entrevistado, a diminuição no número de exigências levaria a um grande retrocesso no controle aduaneiro, diminuindo drasticamente a capacidade da SRF de coibir fraudes. A interposição fraudulenta de pessoas seria a principal modalidade de fraudes combatida por essas restrições. Segundo o entrevistado, a interposição de terceiros em operações de comércio exterior, com a conseqüente sonegação de tributos federais, é uma

prática muito comum no Brasil. Assim, ao permitir que empresas que não contem com as condições financeiras e de infra-estrutura estabelecidas pela Instrução Normativa SRF nº 650/2006 atuem no comércio exterior, se aumentaria consideravelmente o risco de fraudes. A fiscalização das empresas já credenciadas para operar no comércio exterior é uma tarefa que apresenta grandes custos e dificuldades. Desse modo, um menor número de critérios para a habilitação facilitaria a atividade de fraudadores em proporções muito maiores do que a capacidade de controle da SRF. O entrevistado lamenta os custos enfrentados pelas empresas idôneas, mas afirma que estes são necessários devido ao alto número de fraudes, de modo que “os bons pagam pelos maus”.

Pergunta 6. A Instrução Normativa SRF nº 228/2002, ao permitir que uma empresa seja investigada com base tão somente em inadequações em sua contabilidade, não poderia trazer danos excessivos a empresas que, ainda que tenham cometido erros de contabilidade, não se interpuseram fraudulentamente em operações de comércio exterior?

Conforme o entrevistado, para a abertura de uma investigação, as diferenças entre o patrimônio da empresa e os volumes de suas operações de comércio exterior devem ser suficientes para se supor que estas estejam atuando fraudulentamente, figurando em uma operação de comércio exterior de modo a ocultar o verdadeiro responsável por esta. No entanto, o grande número de fraudes aumenta a desconfiança, o que faz com que algumas empresas acabem sofrendo com investigações sem que tenham se interposto fraudulentamente em operações de comércio exterior.

Pergunta 7. A possibilidade de o fiscal selecionar determinada importação ou exportação para procedimentos de fiscalização mais rigorosos que aqueles definidos pela seleção parametrizada do SISCOMEX pode dar margem a arbitrariedades e à corrupção? Que medidas a SRF toma para evitar estes problemas?

O entrevistado afirmou que certa discricionariedade é necessária para que o fiscal possa cumprir adequadamente a sua função. A possibilidade de se selecionar prontamente uma determinada operação para um canal de conferência diverso do estabelecido pelo SISCOMEX deve ser garantida ao fiscal para que este atue com a rapidez necessária para coibir fraudes não detectadas pelo sistema.

Apesar de o SISCOMEX ter representado um grande avanço no combate a fraudes, algumas operações fraudulentas podem passar sem ser identificadas pelo sistema

automático. Algumas classificações da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), por exemplo, devido a parâmetros do sistema, contam com maiores probabilidades de ser encaminhadas para o canal de conferência verde. Fraudadores conscientes desse fato podem, então, informar uma classificação diversa daquela na qual o seu produto se enquadra a fim de burlar os controles da SRF. Em situações como essa, portanto, o fiscal deve contar com a possibilidade de, com base em indícios, agir de forma a coibir a fraude. Segundo o entrevistado, a discricionariedade para agir na presença de indícios de fraude é uma ferramenta de grande importância no seu trabalho, sendo feita, no Porto de Itajaí, em média, uma operação de fiscalização nestes moldes a cada duas semanas.

Em relação à possibilidade de corrupção e à atuação da SRF para coibi-la, o entrevistado afirmou que não se pode restringir a atuação dos fiscais, impedindo-os de desempenhar adequadamente as suas funções, devido ao risco de que alguns possam cometer atos de corrupção. Também afirmou não ser capaz de avaliar a ação da SRF e de sua corregedoria no combate à corrupção por não ter presenciado nenhum caso de corrupção nos locais onde trabalhou.

Pergunta 8. Apesar de a norma não obrigar o uso de despachantes aduaneiros (IN SRF nº 650/2006, Art. 18), é viável, na prática, operar no comércio exterior brasileiro sem a contratação desses profissionais? No que diz respeito às operações que passam por esta unidade da SRF, é usual que as empresas procedam ao despacho aduaneiro sem o intermédio do despachante?

Segundo o entrevistado, a alta complexidade das informações exigidas para o preenchimento de uma DI fazem com que seja conveniente a contratação de um profissional especializado. Os custos da contratação de despachantes aduaneiros compensariam os riscos de pagamento de multas de valores muito superiores em virtude de erros na declaração. Algumas grandes empresas, ao invés de terceirizar o serviço de despachantes aduaneiros, contam com profissionais especializados no seu quadro de funcionários.

Pergunta 9. Seria possível diminuir a complexidade das Declarações de Importação, reduzindo o número de informações que nelas devem ser inseridas?

Para o entrevistado, a alta complexidade é importante no combate a fraudes. Na forma como é hoje, cerca de 10% das DIs registradas na unidade da SRF de Itajaí apresentam algum tipo de fraude. Uma diminuição nas exigências para a entrega de DIs dificultaria a

fiscalização da SRF e tenderia a facilitar a execução de operações fraudulentas ao diminuir os controles impostos pela Receita Federal.

Na opinião do entrevistado, a facilitação do comércio não poderia ser feita com a diminuição dos controles da SRF, o que seria prejudicial para a economia do país. As melhores medidas, portanto, seriam aquelas que possibilitem o exercício desses controles com maior eficiência, a exemplo da implantação do SISCARGA.

Pergunta 10. Quando necessária, a verificação das mercadorias por órgãos anuentes se dá no momento do licenciamento, antes do registro da DI. Caso, no momento da conferência aduaneira, a carga seja selecionada para canal vermelho, há uma nova verificação física, agora realizada pela SRF. Segundo propostas em negociação, as verificações dos diversos órgãos deveriam se dar concomitantemente sempre que possível. Caso a legislação seja alterada, de forma a permitir que os procedimentos destinados ao licenciamento se dêem ao mesmo tempo em que o despacho aduaneiro, haveria algum prejuízo para a fiscalização exercida pela SRF?

Conforme o entrevistado, a introdução da coordenação das inspeções destinadas ao licenciamento com aquelas relativas ao controle aduaneiro poderia acontecer em um segundo momento da implantação do SISCARGA. Atualmente, quando necessária a intervenção de órgãos anuentes para a concessão de uma Licença de Importação, as inspeções físicas podem ocorrer em dois momentos, o primeiro, sempre necessário, no momento do licenciamento, e o segundo, relativo ao controle aduaneiro, somente quando há encaminhamento para o canal vermelho. Se houver a coordenação, as inspeções deverão ocorrer em apenas um momento para todas as importações sujeitas ao licenciamento não-automático.

No entanto, o entrevistado chama a atenção para a necessidade de se planejar cuidadosamente o sistema que regulamentaria a coordenação dos procedimentos de licenciamento de importações e de despacho aduaneiro devido ao risco de que o aumento na burocracia para esta coordenação leve a uma maior demora na liberação. Isto poderia ocorrer especialmente para aquelas operações que sejam sujeitas às inspeções de anuentes, mas não sejam selecionadas para a conferência física por parte das autoridades aduaneiras. Nesses casos, o início do despacho aduaneiro antes de findado os procedimentos relativos ao licenciamento poderiam configurar um entrave burocrático que causaria uma demora maior no despacho aduaneiro do que é comum conforme as regras atuais.

O entrevistado chama atenção para os tempos necessários, em média, para a realização de um despacho aduaneiro na unidade da SRF de Itajaí. Este tempo é de até um dia, a partir da entrega dos documentos, para importações encaminhadas para o canal amarelo, e de até dois dias quando há o encaminhamento para o canal vermelho. Boa parte das demoras relativas à realização de inspeções físicas se deveria a deficiências apresentadas pelo porto e por depósitos, em especial no que se refere ao posicionamento da mercadoria para verificação.

Pergunta 11. Apesar da adoção do SISCOMEX, ainda subsistem, nos procedimentos de despacho aduaneiro, operações manuais baseadas em papel? Que exemplos dessas operações poderiam ser citados?

Conforme o entrevistado, nas unidades da SRF que contam com o SISCOMEX, quase todas as operações são feitas por meio do sistema informatizado. Os procedimentos em papel limitam-se a uma minoria de declarações simplificadas, relativas a situações excepcionais que totalizam menos de 1% das declarações processadas pela unidade de Itajaí. No entanto, na minoria de unidades da SRF que ainda não conta com o SISCOMEX, as operações ainda são, predominantemente, baseadas em papel.